

WERKLOZEN TUSSEN WAL EN SCHIP

WELKE SOCIALE BESCHERMING
EN WELKE DIENSTEN VOOR DE
MOEILIJKST INZETBARE WERKLOZEN?

Wouter Schepers & Ides Nicaise

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

WERKLOZEN TUSSEN WAL EN SCHIP

WELKE SOCIALE BESCHERMING EN WELKE DIENSTEN VOOR DE MOEILIJKST INZETBARE WERKLOZEN?

Wouter Schepers & Ides Nicaise

Onderzoek gefinancierd door het ACV-mecenaatskrediet van de Nationale Bank van België

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2017/4718/001 – ISBN 9789055506194

© 2017 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Beleidssamenvatting

De werkloosheidsverzekering wordt gekleurd door een toenemende tendens tot activering. Voor een beperkt aandeel werklozen is de toeleiding naar een job echter niet (meer) vanzelfsprekend. Het betreft in hoofdzaak personen die omwille van een sociale, medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problematiek of een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% vaak niet in staat zijn om op (middel)lange termijn geïntegreerd te worden in de arbeidsmarkt.

Uitermate kwetsbaar voor schorsing

Doordat de regelgeving inzake werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen in eerste instantie gericht is op personen die (opnieuw) ingeschakeld kunnen worden op de arbeidsmarkt kan het voor bovenvermelde groepen soms onmogelijk zijn om aan alle verplichtingen te voldoen. Het federaal normatief kader voorziet weliswaar enkele uitzonderingsmaatregelen en aangepaste trajecten, maar wie geen dergelijk traject aangeboden krijgt is ook niet vrijgesteld van de jaarlijkse ‘evaluatie’, en wordt blootgesteld aan schorsing. Analooch krijgen schoolverlaters met een dergelijke problematiek niet de verlengde uitkeringsrechten waarop zij aanspraak kunnen maken, wanneer ze niet tijdig een aangepast begeleidingstraject aangeboden krijgen.

Uiteenlopende afbakening van de doelgroep, en uiteenlopende behandeling

Doordat de Gewestelijke tewerkstellingsdiensten - als gevolg van de zesde staatshervorming - nu zelf kunnen bepalen wie tot de groep van werkzoekenden met een grote afstand behoort, is het beleid ten aanzien van deze groep verder versnipperd. In *Vlaanderen* spreekt de VDAB over personen met een MMPP-label indien de betrokkene een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft omwille van een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek van medische, mentale, psychische en/of psychiatrische aard, veelal gecombineerd met een sociale problematiek. De VDAB deelt deze MMPP-groep verder op in verschillende categorieën op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt. De categorie met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt krijgen het label *niet-toeleidbaren*, d.w.z. personen die over onvoldoende arbeidscapaciteiten beschikken om in het normaal economisch circuit, de sociale economie of zelfs in de arbeidszorg terecht te kunnen, en voor wie de VDAB geen realistisch traject voorhanden heeft. In het *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* en in *Wallonië* wordt enkel de bredere groep van personen met ernstige medische of psychische problemen beschreven en geregistreerd.

Uit de cijfers van het aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die een verlenging van het recht op inschakelingsuitkering kregen, blijkt dat vele duizenden zich in een dergelijk statuut bevinden. In *Vlaanderen* alleen al zouden in januari 2015 ongeveer 5 000 werklozen tot de categorie niet-toeleidbaren behoren.

In *Vlaanderen* voert de VDAB voor de zogenaamde MMPP-groep een getrappt beleid met vijf verschillende opties naargelang de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Terwijl er bij de voorlaatste categorie (activeringsbegeleiding) een intensief traject wordt aangeboden met een projectmatige samenwerking met zorginstellingen, is het contradictorisch om vast te stellen dat de steun en bege-

leiding uitdooft voor de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze niet-toeleidbaren is de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt te groot, waardoor de VDAB van oordeel is dat zij niets meer kan doen. In het *Brussels Hoofdstedelijke Gewest* kan eenzelfde stramien worden vastgesteld: Actiris biedt een getrappt beleid aan met verschillende trajecten naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt. De trajecten zijn echter wel voornamelijk gericht op een (latere) re-integratie op de arbeidsmarkt wat impliceert dat personen met een te grote afstand niet voldoende ondersteund worden. Het actieplan wordt dan ook afgerond eens men beseft dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de betrokkene op de arbeidsmarkt in te schakelen. In *Wallonië* benadert Forem de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met pluridisciplinaire teams met vertegenwoordigers van verschillende sectoren (sociale sector, (geestelijke) gezondheidssector, huisvesting). Deze aanpak laat een geïntegreerde aanpak van het probleem toe. Desalniettemin gebeurt dit nog steeds binnen de bestaande structuren van de tewerkstellingsdienst en is er geen structurele afstemming met andere stelsels.

Alternatieve beleidsopties

Door de huidige verkokering zitten de ‘niet-toeleidbare’ werklozen letterlijk vast in het werkloosheidsstelsel terwijl velen onder hen misschien beter zouden passen binnen een ander statuut. In dit verband blijft het (Vlaamse) W²-concept van Steenssens et al. (2008) een goede toetssteen. In die benadering van trajectwerking wordt - in tegenstelling tot de huidige strikte scheiding tussen de verschillende statuten - namelijk gestreefd naar maximale synergieën tussen werk en welzijn. Elke persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie die op andere dan arbeidsmarktgerelateerde vlakken professionele dienstverlening nodig heeft, zou hiervoor in aanmerking komen. De trajecten zijn in dat geval ook niet langer louter arbeidsmarktgericht maar ook simultaan welzijnsgericht en zullen dus een gepast aanbod kunnen voorzien voor de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die in het werkloosheidsstelsel zitten.

Door de magere invulling (en zelfs de facto afbouw) van het W²-concept door de huidige Vlaamse regering is het doorbreken van de verkokering tussen de verschillende stelsels vooralsnog geen vanzelfsprekendheid. In wat volgt bespreken we daarom een aantal minder radicale alternatieve scenario's met een potentieel gunstige impact op de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt:

- Werkhervattingsmaatregelen zoals de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen en de progressieve werkhervatting laten toe om zich op een (financieel) veilige en realistische manier te integreren op de arbeidsmarkt. De aangeboden werk-op-maatoplossingen houden rekening met de complexe situatie van de betrokkenen, met mechanismen die een vlotte transitie bij hervatting mogelijk maken. Een belangrijke randvoorwaarde is het vrijwillige karakter van dergelijke initiatieven.
- Een aanpassing van de voorwaarden van het RIZIV om als arbeidsongeschikt erkend te worden (minimaal 66% verlies van verdienvermogen na een werkperiode) lijkt op de korte termijn weinig waarschijnlijk. Hoewel het RIZIV intensief samenwerkt met de VDAB en GTB kunnen personen met een complexe problematiek die zich momenteel in het werkloosheidsstelsel bevinden (en geen 66% van hun verdienvermogen verloren hebben) geen gebruik maken van de aangeboden diensten. Dit heeft alles te maken met de verkokering tussen de verschillende stelsels waarbij een transitie van het ene naar het andere stelsel vaak onmogelijk is door de strikte toegangsvoorwaarden. In die context is het concept van ‘barometer van de arbeidsongeschiktheid’ hoopgevend. Het stapt namelijk af van de rigide opdeling werkend-werkloos-inactief door de werkzoekenden met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% onder te brengen in de categorie van inactieve bevolking die niet beschikbaar is omwille van medische redenen.
- Voor een groot aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is een beperkte tewerkstelling zelfs een brug te ver. In dat geval kan sociale activering door OCMW's en andere welzijnsdiensten een interessant alternatief zijn. De deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten kan

voor de betrokkenen namelijk een belangrijk positief effect hebben op het welbevinden, op voorwaarde dat het niet om een verplichting gaat.

- Het behoud in het stelsel van inschakelings- en werkloosheidsuitkeringen kan voor een beperkt deel (voor wie een integratie op de arbeidsmarkt op termijn nog mogelijk lijkt) een oplossing zijn mits aangepaste voorwaarden (o.a. tijdelijke ontheffing van zoekgedrag en een verlenging van het recht op uitkeringen). Dit is slechts aangewezen indien aan de betrokken werklozen ook een alternatief traject kan aangeboden worden.

Besluit

Kort samengevat moet een oplossing voor de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaan uit twee componenten: een gewaarborgd uitkeringsstatuut en een gewaarborgd herintegratie-aanbod. Voor elk van beide bestaan diverse scenario's:

- *Uitkeringsstatuut*: ofwel een werkloosheidsstatuut waarin voor deze mensen het actief zoeken naar werk geen conditio sine qua non meer is; ofwel soepele overgangen tussen de werkloosheidsverzekering en andere stelsels van sociale bescherming, met name ziekte/invaliditeit enerzijds en leefloon(equivalent) anderzijds. Binnen de ZIV zou dan de toegang moeten verruimd worden tot personen met minder dan 66% arbeidsongeschiktheid.
- *Herintegratie-aanbod*: een structurele verankering (en uitbreiding) van de W²-trajecten, en/of de uitbouw van parallelle trajecten vanuit de ZIV (bv. versoepeling van de progressieve werkhervatting of invoering van integratiejobs) en in de welzijnssector (sociale activering).

Belangrijk is vooral dat de doelgroep niet langer tussen wal en schip belandt. Dit vereist een zorgvuldige onderlinge afstemming tussen de verschillende uitkeringsstelsels, met een 'warme overdracht', d.w.z. dat geen uitkeringen geschorst worden zonder dat de overgang naar een ander stelsel gewaarborgd is. Wat het herintegratie-aanbod betreft, verdient de structurele verankering van W²-trajecten prioriteit omdat de balans tussen aangepaste dienstverlening en onderlinge coördinatie daarin het best verzekerd is. Financiële beperkingen kunnen o.i. geen argument zijn om dit aanbod af te bouwen: het gaat immers om een typisch voorbeeld van sociale investering die op termijn rendeert. M.a.w. zonder deze investering zal niet alleen de problematiek, maar ook de kost daarvan voor de belastingbetaler alleen maar toenemen.

Résumé exécutif

L'assurance-chômage se teinte d'une tendance croissante à l'activation. Pour une proportion limitée des chômeurs, l'accès à l'emploi n'est toutefois pas (plus) évident. Il s'agit principalement de personnes qui, en raison de problèmes sociaux, médicaux, mentaux, psychiques et/ou psychiatriques (MMPP) ou d'une incapacité de travail d'au moins 33%, ne sont souvent plus en état de se réinsérer à (moyen ou) long terme sur le marché du travail.

Particulièrement susceptibles de suspension

La réglementation en matière d'allocations de chômage et d'insertion étant avant tout orientée vers les personnes qui peuvent être (ré)insérées sur le marché du travail, il peut parfois s'avérer impossible pour les groupes précités de répondre à toutes les obligations. Le cadre normatif fédéral prévoit certes quelques exceptions et parcours adaptés, mais le chômeur qui ne se voit pas proposer un tel parcours n'est pas exempté de l'« évaluation » annuelle et risque la suspension. De la même façon, les jeunes qui sont confrontés à un problème de ce type en quittant l'école n'obtiennent pas la prolongation du droit aux allocations à laquelle ils peuvent prétendre, lorsqu'ils ne se voient pas proposer à temps un trajet d'accompagnement approprié.

Définitions et traitement divergents

Depuis que les services régionaux de l'emploi (suite à la sixième réforme de l'État) peuvent déterminer eux-mêmes qui entre dans le groupe des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, la politique à l'égard de ce groupe est d'autant plus morcelée. En Flandre, le VDAB applique la catégorie MMPP lorsque l'intéressé est très éloigné du marché du travail en raison d'un problème non lié au marché de l'emploi, mais plutôt de nature médicale, mentale, psychique et/ou psychiatrique, généralement combiné à une problématique sociale. Le VDAB subdivise ensuite ce groupe MMPP en plusieurs sous-catégories, en fonction du degré d'éloignement du marché de l'emploi. La catégorie la plus éloignée du marché de l'emploi regroupe ainsi les personnes qualifiées de *niet-toeleidbaren* ou non-insérables, c'est-à-dire les personnes qui disposent de capacités de travail insuffisantes pour pouvoir entrer dans le circuit économique normal, l'économie sociale ou même dans « l'*arbeidszorg* » (réhabilitation par le travail), et pour lesquelles le VDAB ne dispose d'aucun parcours d'insertion réaliste. La *Région de Bruxelles-Capitale* et la *Wallonie* décrivent et enregistrent uniquement le groupe plus large des personnes souffrant de problèmes médicaux ou psychiques graves.

Il ressort des chiffres sur le nombre de personnes très éloignées du marché de l'emploi qui ont obtenu une prolongation du droit à l'allocation d'insertion, que plusieurs milliers d'entre elles entrent dans cette catégorie. En Flandre seulement, la catégorie des « non-insérables » aurait compté environ 5 000 chômeurs en janvier 2015.

En Flandre, le VDAB applique au groupe MMPP une politique échelonnée comptant cinq options distinctes en fonction de l'éloignement estimé du marché du travail. Alors que l'avant-dernière catégorie (« *activeringsbegeleiding* ») bénéficie d'un parcours d'insertion intensif et d'une collaboration autour d'un projet avec des établissements de soins, il est contradictoire de constater que le soutien

et l'accompagnement disparaissent pour les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Ces « non-insérables » seraient tellement éloignés du marché du travail que le VDAB estime ne plus pouvoir leur venir en aide. Le même scénario est observé en *Région de Bruxelles-Capitale* : Actiris propose une politique échelonnée, avec divers parcours en fonction de l'éloignement du marché du travail. Les parcours sont toutefois essentiellement orientés vers une réintégration (ultérieure) sur le marché du travail, ce qui implique que les personnes trop éloignées ne sont pas suffisamment soutenues. Le plan d'action prend donc fin lorsque les possibilités pour réinsérer l'intéressé sur le marché de l'emploi sont jugées insuffisantes. En *Wallonie*, le Forem aborde les personnes très éloignées du marché de l'emploi à l'aide d'équipes pluridisciplinaires avec des représentants de divers secteurs (secteur social, soins de santé (mentale), logement). Cette méthode permet une approche intégrée du problème. Elle s'inscrit néanmoins toujours dans le cadre des structures existantes du service de l'emploi, sans aucune harmonisation structurelle avec d'autres régimes.

Politiques alternatives

En raison du cloisonnement actuel, les chômeurs « non insérables » sont littéralement coincés dans le régime du chômage alors qu'un autre statut conviendrait probablement mieux à un grand nombre d'entre eux. A cet égard, le concept (flamand) W^2 de Steenssens et al. (2008) reste une pierre de touche intéressante. Cette approche du parcours d'insertion cherche (contrairement à la séparation stricte appliquée aujourd'hui entre les différents statuts) à maximiser les synergies entre le travail et le bien-être. Elle serait accessible à toute personne qui occupe une position vulnérable sur le marché du travail et qui nécessite des services professionnels dans d'autres domaines que les questions liées à l'emploi. Dans ce cas, les parcours ne sont plus seulement orientés vers le marché de l'emploi, mais ils visent aussi simultanément le bien-être. Ils peuvent donc prévoir une offre adaptée pour les chômeurs très éloignés du marché de l'emploi.

Le désintérêt du gouvernement flamand actuel pour le concept W^2 (et même son démantèlement de facto) explique que le décroisement des différents régimes reste un sujet complexe. Nous aborderons donc ci-après quelques scénarios alternatifs moins radicaux, avec un effet potentiellement favorable pour les personnes très éloignées du marché de l'emploi :

- Des mesures de réinsertion professionnelle comme les agences locales pour l'emploi et la reprise progressive du travail permettent de s'intégrer de façon (financièrement) sûre et réaliste sur le marché de l'emploi. Les solutions professionnelles personnalisées qui sont proposées tiennent compte de la situation complexe des intéressés, avec des mécanismes qui permettent une transition souple en cas de rechute. Le caractère volontaire de telles initiatives constitue une condition annexe importante.
- Une modification des conditions de l'INAMI pour être reconnu en incapacité de travail (perte de capacité de gain de 66% minimum après une période de travail) semble peu probable à court terme. Bien que l'INAMI collabore étroitement avec le VDAB et les GTB, les personnes confrontées à une problématique complexe qui se trouvent actuellement au chômage (et qui n'ont pas perdu 66% de leur capacité de gain) ne peuvent pas recourir aux services proposés : une situation causée par le cloisonnement entre les différents régimes, qui entrave souvent le passage d'un régime à l'autre en raison des conditions d'accès rigoureuses. Dans ce contexte, le concept de « baromètre de l'incapacité de travail » est prometteur. En effet, il s'écarte de la catégorisation rigide actif-chômeur-inactif en inscrivant les demandeurs d'emploi souffrant d'une incapacité de travail d'au moins 33% dans la catégorie de la population inactive qui n'est pas disponible pour des raisons médicales.
- Pour un grand nombre de personnes très éloignées du marché de l'emploi, même un emploi limité est une perspective trop ambitieuse. Dans ce cas, l'activation sociale par des CPAS et d'autres services sociaux peut s'avérer une alternative intéressante. La participation à des activités utiles pour

la société peut avoir un effet positif important sur le bien-être des intéressés, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une obligation.

- Le maintien sous le régime des allocations d'insertion et de chômage peut représenter une solution pour une petite partie des bénéficiaires (pour qui l'intégration sur le marché de l'emploi semble encore possible à terme) à condition d'appliquer des conditions adaptées (notamment l'exemption provisoire de la recherche active et la prolongation du droit aux allocations). Cette formule est uniquement recommandée si un trajet alternatif peut aussi être proposé aux chômeurs concernés.

Conclusion

En résumé, la solution appliquée aux chômeurs très éloignés du marché de l'emploi doit se composer de deux éléments : la garantie d'un régime d'allocation et la garantie d'une offre de réinsertion. Il existe plusieurs scénarios pour chacun de ces éléments :

- *Régime d'allocation* : soit un statut de chômeur dans lequel la recherche active d'un emploi n'est plus une condition sine qua non pour ces personnes ; soit l'assouplissement du passage entre l'assurance-chômage et d'autres régimes de protection sociale, à savoir la maladie/invalidité, d'une part, et le revenu d'intégration (équivalent), d'autre part. Au sein de l'AMI, l'accès devrait alors être étendu aux personnes avec une incapacité de travail inférieure à 66%.
- *Offre de réinsertion* : ancrage structurel (et extension) des parcours W² et/ou élaboration de parcours parallèles depuis l'AMI (ex. assouplissement de la reprise progressive du travail ou instauration de fonctions d'intégration) et dans le secteur du bien-être (activation sociale).

L'important est surtout que le groupe cible ne se retrouve plus assis entre deux chaises. Ceci nécessite une harmonisation réciproque et sans failles entre les différents régimes d'allocation, avec une transition optimale, c'est-à-dire qu'aucune allocation ne pourrait plus être suspendue sans garantir le passage à un autre régime. Concernant l'offre de réinsertion, l'ancrage structurel de parcours W² mérite la priorité parce qu'il offre un meilleur équilibre entre des services adéquats et la coordination des acteurs. Les limitations financières ne peuvent pas servir d'excuse, selon nous, pour démanteler cette offre : il s'agit en effet d'un exemple typique d'investissement social qui est rentable à terme. En d'autres termes, l'absence de cet investissement ne peut faire que renforcer la problématique, mais aussi son coût pour le contribuable.

Inhoud

Beleidsamenvatting	3
Résumé exécutif	7
Inleiding	13
1 Doelgroepomschrijving	15
1.1 Een versnipperde afbakening van de doelgroep	15
1.1.1 Het federaal normatief kader	15
1.1.2 De regionale definities van de doelgroep	17
1.2 Een profielschets van de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	20
1.2.1 De omvang van de groep met recht op een verlenging van de inschakelingsuitkeringen	21
1.2.2 Een profielschets van de groep 'niet-toeleidbaren' in Vlaanderen	23
2 Een toetsing van het gevoerde beleid aan het W²-concept	25
2.1 W ² als een integratieve benadering	25
2.1.1 Een totaalconcept	25
2.1.2 Een magere invulling van W ² in Vlaanderen	27
2.2 Het beleid voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	29
2.2.1 Een getrapt beleid in Vlaanderen	29
2.2.2 Specifieke trajecten in Wallonië	33
2.2.3 Voortrajecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	34
3 Concrete alternatieven	37
3.1 Een versoepelde opname binnen het RIZIV	37
3.2 Een deeltijdse tewerkstelling met bijkomende uitkering	39
3.2.1 Progressieve werkhervatting	40
3.2.2 Arbeidsintegratiejobs	41
3.2.3 Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's)	42
3.3 De uitbouw van een sociaal activeringsaanbod	43
3.4 Aanpassingen binnen het stelsel van de inschakelings- en werkloosheidsuitkeringen	45
3.5 Inspiratie uit het buitenland?	45
4 Algemeen besluit	49
Referenties	53

Inleiding

De werkloosheidsverzekering wordt sinds de jaren '90 onder de noemer van de 'actieve welvaartsstaat' gekleurd door een toenemende tendens tot activering. De loutere inkomensvervangende functie van het sociaal beleid bleek niet te volstaan om sociale uitsluiting, een multi-dimensioneel verschijnsel, tegen te gaan. Het stimuleren van actieve participatie aan de reguliere arbeidsmarkt of andere vormen van gesubsidieerde arbeid werd voorgesteld als het middel bij uitstek in de strijd tegen sociale uitsluiting. De ideologische basis van die 'actieve welvaartsstaat' verschoof in de voorbije decennia bovendien van een rechtenbenadering (de overheid staat garant voor het recht op inkomen en werk) naar een voorwaardenscheppende aanpak (de overheid geeft enkel financiële prikkels, onder andere door degressieve uitkeringen, om 'werk lonend te maken' voor werkzoekenden, of door aanwervings-subsidies aan werkgevers) en in zekere mate ook naar een repressieve aanpak (werklozen hebben zelfs de plicht om het even welk aanbod te aanvaarden om hun uitkering te verdienen).

Die tendens tot toenemende activering zette zich ook in de laatste jaren voort. Zo werden bij de onderhandelingen over een nieuw federaal regeerakkoord verschillende sporen onderzocht om het beleid ten aanzien van (langdurige) werklozen te verstrengen. Naast een verdere versterking van de degressiviteit, in navolging van de regering-Di Rupo, werd gekeken naar de mogelijkheden omtrent een beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en de introductie van een gemeenschapsdienst voor langdurig werklozen. In Vlaanderen kreeg de activeringspolitiek binnen het werkloosheidsstelsel concreet gestalte met de introductie van het concept van de sluitende aanpak in 2004. Het bood aan langdurige werklozen een intensieve begeleiding bij het zoeken naar werk of, zo nodig, een opleiding aan. Met de sluitende aanpak werden binnen de VDAB de nodige mechanismen ingebouwd in de interne werkprocessen om ervoor te zorgen dat alle werkzoekenden binnen een vooropgestelde termijn beroep konden doen op een waaier van diensten. De sluitende aanpak was in eerste instantie opgezet om langdurige werkloosheid te voorkomen (Leroy & De Haeck, 2008).

Binnen die context leveren de Vlaamse tewerkstellingsdienst VDAB, maar ook haar Brusselse en Waalse tegenhangers (respectievelijk Actiris en Forem), steeds meer inspanningen om (langdurig) werklozen te activeren. Onder impuls van de Europese werkgelegenheidsstrategie wil men alle werklozen aanspreken en naar opleidingen of jobs toeleiden vóór ze langdurig werkloos worden. In het merendeel van de gevallen van slagen de tewerkstellingsdiensten hierin. Voor een beperkt aandeel werklozen is de toeleiding naar een job echter minder vanzelfsprekend. Onder de werklozen bevinden zich namelijk personen die omwille van een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Hoewel voor een groot deel van deze betrokkenen de kans op wedertewerkstelling op de middellange termijn quasi onbestaande is, zitten zij toch nog steeds vervat in het werkloosheidsstelsel. Aangezien de regelgeving inzake werkloosheidsuitkeringen in eerste instantie gericht is op personen die (opnieuw) ingeschakeld kunnen worden op de arbeidsmarkt kan het voor personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt echter minder evident zijn om aan alle verplichtingen te voldoen. Eenzelfde 'mismatch' kan ook vastgesteld worden in het kader van de inschakelingsuitkeringen. Onder de rechthebbenden van inschakelingsuitkeringen bevindt zich namelijk een groep die niet binnen een korte termijn klaargestoomd kan worden voor de arbeidsmarkt. Gezien het recht op inschakelingsuitkeringen beperkt is in de tijd kan het voor de betrokkenen zeer nefaste gevolgen hebben.

In dit rapport zullen deze rechthebbenden op werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt centraal staan. De afstand tot de arbeidsmarkt wordt daarbij bepaald door niet-arbeidsmarktgerelateerde motieven. Het betreft vaak personen die omwille van een medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problematiek of een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% niet in staat zijn op middellange termijn geïntegreerd te worden in de arbeidsmarkt.

In de eerste sectie van dit rapport wordt dieper ingegaan op de afbakening van de doelgroep op het federale en gewestelijke niveau. Daarnaast zullen de belangrijkste profielkenmerken (zoals de omvang) beschreven worden. In de tweede sectie zal het door de Gewesten gevoerde beleid ten aanzien van de doelgroep bestudeerd worden. Daarbij zal telkens nagegaan worden in welke mate het huidige beleid overeenstemt met het W²-concept van trajectwerking waarbij een synergie tussen werk en welzijn wordt nagestreefd. Gezien de grote afstand tot de arbeidsmarkt kan men zich de vraag stellen of sommige betrokkenen niet beter zouden thuishoren in een ander statuut. In de laatste sectie worden daarom een aantal concrete alternatieve pistes naar voren geschoven. Bovendien wordt nagegaan hoe in andere EU-landen wordt omgegaan met vergelijkbare groepen. Doorheen het rapport worden persoonlijke getuigenissen¹ van individuen uit de doelgroep in kaderteksten weergegeven: die geven een concreet beeld van de complexe problematiek waarin ze vaak verzeild zitten.

¹ Om de anonimiteit van de betrokkenen te garanderen worden telkens de initialen vermeld.

1 | Doelgroepomschrijving

Doordat het beleid met betrekking tot de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zich uitstrekt over verschillende beleidsdomeinen is er vooreerst al een probleem qua onderlinge afstemming van de gebruikte terminologie. In deze eerste sectie zullen we bijgevolg eerst beschrijven hoe deze doelgroep gedefinieerd wordt op de verschillende niveaus. Nadien zal ingezoomd worden op de belangrijkste profielkenmerken van de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met bijzondere aandacht voor de geschatte omvang van deze groep, en voor de moeilijkst inzetbaren onder hen.

1.1 Een versnipperde afbakening van de doelgroep

Vóór 1 juli 2014 behoorde de bevoegdheid inzake controle van het zoekgedrag toe aan de RVA. Sinds de zesde staatshervorming is de *normerende* bevoegdheid federaal gebleven. Zo legt het koninklijk besluit van 14 december 2015 in één enkel besluit het federale normatieve kader vast voor een uniforme opvolging van de beschikbaarheid van werknemers door de bevoegde gewestelijke instellingen. De *evaluerende* bevoegdheid is ten gevolge van de staatshervorming echter overgegaan naar de instellingen van de Gewesten (VDAB, Forem en Actiris)² (Federale Regering, 14 december 2015).

Om het beleid tussen de verschillende Gewesten met betrekking tot deze problematiek te stroomlijnen werd er op 6 november 2013 een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de federale staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen. Dat samenwerkingsakkoord werd echter nooit operationeel en dus zijn de gewestinstellingen zelf keuzes beginnen maken. Een gebrekkige afstemming tussen het federale en regionale niveau enerzijds en tussen de Gewesten onderling anderzijds heeft gezorgd voor een ingewikkeld kluwen met betrekking tot het benoemen van de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

1.1.1 Het federaal normatief kader

De rechten en plichten van de werklozen zitten vervat in de federale werkloosheidsreglementering. Zo moet volgens artikel 58 van het werkloosheidsbesluit (KB 25 november 1991) elke uitkeringsgerechtigde actief naar werk zoeken. De activering van het zoekgedrag naar werk verwijst naar het geheel van acties die worden ondernomen om de inspanningen die de werkloze doet om werk te zoeken, te evalueren. Het doel is vóór alles de werkloze actief op te volgen en te ondersteunen in zijn zoektocht naar werk, maar ook zijn beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt na te gaan.

Concreet voldoet de volledig werkloze aan de verplichting om actief naar werk te zoeken bedoeld als hij kan aantonen dat hij, tijdens de volledige duur van zijn werkloosheid:

- actief en positief deelneemt en meewerkt aan de acties op het vlak van begeleiding, opleiding, beroepservaring of inschakeling die hem worden voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling, in het bijzonder in het kader van het individueel actieplan dat is overeengekomen met de tewerkstellingsconsulent van de gewestelijke dienst;

² In dit rapport wordt voornamelijk gefocust op de aanpak binnen de drie Gewesten. Bijgevolg komt het beleid van de publieke tewerkstellingsdienst van de Duitstalige Gemeenschap (ADG) niet aan bod.

- zelf actief naar werk zoekt door regelmatig zelf gevarieerde acties te ondernemen.

De meeste werklozen moeten actief beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en bovenstaande verplichtingen nauwgezet opvolgen.

Soortgelijke voorwaarden inzake actief zoekgedrag en opvolging bestaan ook voor jonge schoolverlaters die zich in de inschakelingsperiode bevinden in afwachting van hun inschakelingsuitkering. Een inschakelingsuitkering (vroeger wachtuitkeringen genoemd) is een uitkering die schoolverlaters krijgen na het beëindigen van de studies indien ze na de beroepsinschakelingstijd nog steeds werkzoekend zijn. De inschakelingsuitkering is bijgevolg niet hetzelfde als een gewone werkloosheidsuitkering. Terwijl het recht op een werkloosheidsuitkering ontstaat nadat men een bepaalde periode gewerkt heeft, is een inschakelingsuitkering een instrument voor jongeren die nog niet (voldoende) gewerkt hebben (VDAB, 10 maart 2013).

Onder de legislatuur van de Regering-Di Rupo werden de inschakelingsuitkeringen op 1 januari 2012 een eerste keer hervormd als uiting van een versterkt activeringsdiscours. Sindsdien gelden er strengere voorwaarden om toegang te krijgen tot inschakelingsuitkeringen. Naast de algemene vereisten gelden er striktere voorwaarden met betrekking tot het zoekgedrag van de betrokkene. Een belangrijke bepaling in deze context is de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen in de tijd tot een maximum van 36 maanden. Ook hier zijn er echter specifieke bepalingen.

Het federaal normatief kader voorziet uitzonderingsmaatregelen op de algemene regels met betrekking tot de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen voor bepaalde groepen waarvoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is. Toch dekken die uitzonderingen niet de hele lading van personen waarvan men weet dat zij misschien nooit zullen kunnen ingeschakeld worden in het arbeidscircuit. In de werkloosheidsreglementering gaat men er immers van uit dat er 'verdienvermogen' aanwezig is bij de werkzoekende. Zo beschrijft de federale wetgeving enkel volgende groepen waarbij de controle van de actieve beschikbaarheid niet van toepassing is:

- personen zonder verdienvermogen: dit zijn personen, die wegens functiebeperkingen voorafgaand aan hun intrede op arbeidsmarkt erkend worden als zonder verdienvermogen in de zin van de regelgeving betreffende de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering. Het gaat dus om personen die geen enkele werkervaring gehad hebben en die dit ook wellicht nooit zullen hebben door een handicap die reeds aanwezig was voor de beroepsactieve leeftijd. Dit betekent dat wie ooit werd toegelaten tot het recht op werkloosheids- of inschakelingsuitkeringen momenteel niet wegens 'geen verdienvermogen' uitgesloten kan worden;
- personen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt: dit zijn personen die door de bevoegde gewestelijke dienst beschouwd worden als ver verwijderd van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psycho-medische-sociale factoren die hun gezondheid en/of sociale inschakeling - en hierdoor hun professionele inschakeling - duurzaam aantasten. Zij moeten actief deelnemen aan een intensief specifiek opleidingsproject. Dit begeleidingstraject mag in elk geval de 21 maanden niet overschrijden. Het specifieke begeleidingstraject kan eenmalig vernieuwd of verlengd worden voor een bijkomende periode van maximaal 18 maanden, en dit voor ten hoogste 4% van het totaal aantal vergoede volledig werklozen;
- personen met minstens 33% arbeidsongeschiktheid³: voor deze groep wordt de procedure voor de controle van de actieve beschikbaarheid opgeschort gedurende de periode waarin de betrokkene

³ De 33% arbeidsongeschiktheid past binnen de terminologie van de RVA. Het mag niet verward worden met de erkenning tot arbeidsongeschiktheid volgens het RIZIV waar men ofwel arbeidsongeschikt of arbeidsgeschikt is (zonder gradaties). De percentages die het RIZIV hanteert zijn steeds uitgedrukt als een verlies van het verdienvermogen en kunnen dus niet zomaar vergeleken worden met de RVA-term (cf. sectie 3 van dit rapport).

een aangepast begeleidingstraject volgt dat hem werd voorgesteld door de bevoegde gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (Federale Regering, 14 december 2015).

Hoewel er sprake is van een aangepast traject voor personen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt en met minstens 33% arbeidsongeschiktheid is het allerm minst vanzelfsprekend dat elke betrokkene aan de voorwaarden kan voldoen: door het structureel karakter van hun problematiek zijn ze namelijk vaak zelfs niet in staat om deel te nemen aan een intensief traject. Voor velen is professionele inschakeling niet mogelijk binnen een tijdsbestek van 21 maanden. Daarenboven krijgt niet elke betrokkene een dergelijk traject aangeboden. Indien niet kan worden deelgenomen aan een dergelijk traject zijn de betrokkenen bijgevolg ook niet vrijgesteld van de jaarlijkse evaluatie. Daarnaast betekent een schorsing van de controleprocedure niet dat de procedure in de toekomst niet kan worden verdergezet.

Ook voor het recht op inschakelingsuitkeringen zijn uitzonderingen voorzien voor bepaalde groepen:

- een werkzoekende met ernstige medische of mentale problemen die positief meewerkt aan een aangepast traject;
- een jonge werknemer met een blijvende arbeidsongeschiktheid van minstens 33% die positief meewerkt aan een aangepast traject.

In bovenstaande gevallen kan het basisrecht van 36 maanden uitgebreid worden met 2 extra jaren indien de betrokkene een aangepaste begeleiding volgt. Ook hier stelt zich echter het probleem dat een belangrijk deel van de betrokkenen met een dergelijk statuut tot dusver nog niet zijn opgenomen in een aangepast traject. Dit impliceert dat zij geen recht hadden op een verlenging. Bijgevolg kon een groot aantal onder hen vanaf ten vroegste januari 2015 niet meer rekenen op inschakelingsuitkeringen waardoor zij zich moesten wenden tot andere vormen van financiële ondersteuning (voornamelijk bij OCMW's). Een andere pertinente vraag in dit verband is natuurlijk wat er gebeurt met de betrokkenen nadat ze het recht op inschakelingsuitkeringen uitgeput hebben. Voor wie al een wachttuitkering ontving voor de wijziging van de wet eind 2011 is de periode van 36 maanden al begonnen op 1 januari 2012. Dit impliceert dat heel wat schoolverlaters met een verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen al tegen januari 2017 uitgesloten kunnen worden en niet langer een inschakelingsuitkering zullen ontvangen. Ook hier dreigt dus een aanzienlijke groep uit de boot te vallen indien zij niet in een ander statuut opgevangen kunnen worden of de regelgeving niet tijdig wordt aangepast (VDAB, 10 maart 2013).

1.1.2 De regionale definities van de doelgroep

Als gevolg van de zesde staatshervorming is de *evaluerende* bevoegdheid van het actieve zoekgedrag van werkzoekenden van de RVA overgeheveld naar de regionale tewerkstellingsdiensten (VDAB, Forem & Actiris). Dit impliceert dat de gewestinstellingen op die manier bevoegd zijn geworden voor een verdere invulling van het beleid met betrekking tot de werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Concreet betekent dit dat het tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten behoort:

- om te bepalen wie tot de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt behoort omwille van een combinatie van psycho-medische-sociale factoren en kunnen rekenen op de uitzonderingsmaatregelen vervat in de regeling omtrent de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen beschreven in het federaal normatief kader (supra);
- om te bepalen welke de aangepaste trajecten zijn waaraan ze in dat geval moeten voldoen;
- om de trajecten effectief aan te bieden.

De VDAB en Forem hebben die bevoegdheid intussen actief overgenomen vanaf 1 januari 2016. De evaluatie en de beslissingen inzake het actief zoekgedrag gebeuren nu dus door deze instellingen. Actiris neemt zijn bevoegdheden pas over vanaf 1 januari 2017. Tot die datum wordt de evaluerende bevoegdheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus nog steeds uitgeoefend door de RVA (Van Brabandt, 27 juli 2016). Doordat de Gewesten zelf kunnen bepalen wie tot de groep van werkzoekenden met een grote afstand behoort, is het Belgische beleid met betrekking tot deze groep nog meer versnipperd. Dit komt de complexiteit allerminst ten goede. In wat volgt zal eerst dieper ingegaan worden op de begrippen die in de verschillende Gewesten gehanteerd worden voor de doelgroep met een psycho-medische-sociale problematiek. In een volgend hoofdstuk gaan we dieper in op de aangeboden trajecten.

1.1.2.1 De doelgroep 'MMPP' en de 'niet-toeleidbaren' in Vlaanderen

Naar analogie met het concept van 'personen die worden ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psycho-medische-sociale factoren die hun gezondheid en/of sociale inschakeling - en hierdoor ook hun professionele inschakeling - duurzaam aantasten' dat op het federale niveau gebruikt wordt (supra), spreekt de VDAB over personen met een MMPP-label. Concreet beantwoordt een persoon die tot de doelgroep 'MMPP' behoort, aan volgende kenmerken:

- de persoon is ingeschreven in het kader van de werkloosheidsreglementering en geniet van werkloosheidsuitkeringen, is daarvan (voorlopig) uitgesloten of in inschakelingstijd na het beëindigen van de studies;
- de persoon heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt omwille van een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek van **medische**, **mentale**, **psychische** en/of **psychiatrische** aard, veelal gecombineerd met een sociale problematiek;
- de persoon is bereid actief mee te werken aan een screeningsproces en aan de uitvoering van de trajectovereenkomst op basis van dit screeningadvies.

Personen met minstens 33% arbeidsongeschiktheid kunnen ook aanspraak maken op dit MMPP-label.

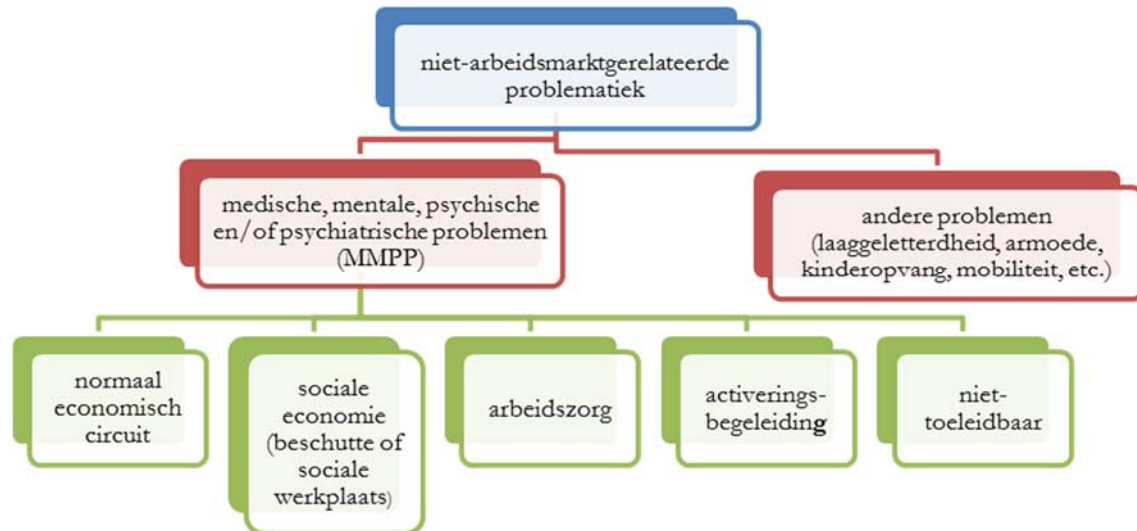
De VDAB gaat echter verder dan het louter benoemen van de personen met een MMPP-label door op basis van de vermelde screening de betrokkenen verder op te delen in verschillende categorieën. Het screeningsproces geeft hierbij een zicht op de potentiële arbeidscapaciteiten en de ondersteuningsbehoeften van de werkzoekende en deelt de gescreende werkzoekenden op basis van de afstand tot arbeidsmarkt in één van de volgende vijf categorieën in aflopende volgorde:

1. werkzoekenden die in een traject naar werk in het normaal economisch circuit (NEC) kunnen stappen;
2. werkzoekenden die rechtstreeks of via een trajectbegeleiding tewerkstelling in de sociale economie aankunnen, hetzij in een beschutte werkplaats of een sociale werkplaats;
3. werkzoekenden die rechtstreeks of via een trajectbegeleiding naar arbeidszorg⁴ toegeleid kunnen worden;
4. werkzoekenden die activeringsbegeleiding nodig hebben als een eerste fase van één van de hiervoor vermelde trajecten;
5. **de niet-toeleidbaren:** werkzoekenden die als gevolg van hun ernstig MMPP probleem (zelfs op langere termijn of na een activeringsbegeleiding) over onvoldoende arbeidscapaciteiten beschikken om in arbeidszorg, de sociale economie, of het NEC terecht te kunnen (VDAB, 14 januari 2015).

⁴ Arbeidszorg is een vangnet voor personen die omwille van persoons- en/of maatschappijgebonden redenen niet (meer) kunnen werken in het regulier of beschermend tewerkstellingscircuit. Het systeem biedt arbeidsmatige activiteiten aan in een werkomgeving die op productie of op dienstverlening is gericht: fietsen, speelgoed, biologische groenten, gerestaureerde meubels, eenvoudige industriële producten, goedkope maaltijden, wenskaarten, exploitatie van een kinderboerderij, ophalen van tweedehandse kledij, ...

Ter verduidelijking wordt de onderverdeling van langdurig werklozen met een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek en de aangeboden trajecten binnen de VDAB schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 Classificatie van langdurig werklozen met een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek binnen VDAB



Bron Gailly (13 februari 2015)

In het kader van dit onderzoek is voornamelijk de laatste categorie van niet-toeleidbaren relevant. Deze groep wordt dus door de VDAB gedefinieerd als een subgroep binnen de personen met een MMPP-label voor wie de afstand tot de arbeidsmarkt te groot is om ze op middellange termijn te kunnen overbruggen. Zij worden bijgevolg op niet-inzetbaar gezet. Het is dus voornamelijk deze specifieke groep voor wie de actieve opvolging van het zoekgedrag in geval van werkloosheid enerzijds en de eindigheid van de inschakelingsuitkeringen anderzijds problematisch is omdat de VDAB geen realistisch traject voorhanden heeft.

Een ‘advies niet-toeleidbaar’ dient door de trajectbegeleider goed onderbouwd bezorgd te worden aan de psychologische dienst van de VDAB. Die zal dan oordelen of er voldoende gemotiveerd kan worden dat de werkzoekende over onvoldoende competenties beschikt om de stap naar betaald werk in het normaal of sociaal economisch circuit of naar onbetaald werk binnen arbeidszorg te zetten. De reden voor een advies niet-toeleidbaar is vaak te vinden in het ‘niet-trajectvaardig zijn’. Het gaat o.a. om werkzoekenden die in een psychische toestand verkeren waarin elke vorm van communicatie erg moeilijk is, of waardoor geen regelmatige afspraken binnen een leertraject kunnen nagekomen worden. Het gaat vaak om werkzoekenden waarbij het hele netwerk (zowel het sociale netwerk als het professionele netwerk van hulpverleners) ‘verontwaardigd’ is als de VDAB de klant uitnodigt voor een gesprek in functie van werk, omdat ze ervan overtuigd zijn dat werk niet haalbaar is (Gailly, 13 februari 2015).

1.1.2.2 Geen aangepaste terminologie in Wallonië

Forem gebruikt geen eigen terminologie voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar baseert zich op de definitie van het samenwerkingsakkoord van 6 november 2013. Indien dergelijke personen een aangepast traject aangeboden krijgen definieert Forem de doelgroep bijgevolg als ‘personen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psychomedische-sociale factoren die hun gezondheid en/of sociale inschakeling en hierdoor hun professionele inschakeling duurzaam aantasten’.

In tegenstelling tot de VDAB deelt Forem deze groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet verder op in verschillende categorieën. Bijgevolg heeft de arbeidsbemiddelingsdienst voorlopig nog geen concept voor wat in Vlaanderen de niet-toeleidbaren zijn. De voornaamste reden hiervoor is dat er zowel op het federale als het Gewestelijke niveau op dit moment nog geen sociale zekerheidsstatuut voor deze groep uitgewerkt is. Volgens Forem hoort deze groep nergens thuis omdat ze noch voldoen aan criteria binnen de werkloosheidsreglementering, noch aan de criteria opgelegd door andere instellingen binnen de sociale zekerheid en het DG Personen met een handicap. Ze zijn dus momenteel nog in afwachting van een ‘nieuw statuut’ (Montagner, 8 juli 2016).

1.1.2.3 ‘Werkzoekenden met matige of ernstige medische problemen’ in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Alhoewel de RVA vooralsnog verantwoordelijk is voor het beleid met betrekking tot personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, heeft Actiris een beleidsplan uitgewerkt voor de begeleiding van specifieke doelgroepen. De acties ter begeleiding van specifieke doelgroepen zijn bestemd voor werkzoekenden die geldig bij Actiris zijn ingeschreven als niet-werkende werkzoekende en die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wonen.

Binnen de doelgroep zijn er verschillende subgroepen die allen van begeleiding kunnen genieten. De subgroepen van de doelgroep zijn:

1. werkzoekenden met matige of ernstige medische problemen;
2. werkzoekenden met een erkende handicap;
3. werkzoekende gevangenen, ex-gevangenen of veroordeelden;
4. laaggeletterde werkzoekenden;
5. werkzoekenden die in grote armoede leven.

In het kader van dit onderzoek zijn voornamelijk de eerste twee subgroepen relevant:

- De eerste doelgroep bestaat uit werkzoekenden met medische problemen die medisch, mentaal, psychisch of psychiatrisch kunnen zijn en die hun sociale inschakeling en beroepsinschakeling ernstig beïnvloeden. Deze categorie komt dus in grote mate overeen met op het federale niveau gebruikte concept ‘personen die worden als ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt omwille van een combinatie van psycho-medische-sociale factoren die zijn gezondheid en/of sociale inschakeling en hierdoor zijn professionele inschakeling duurzaam aantasten’ en de VDAB-term ‘personen met MMPP-label.
- De tweede doelgroep bestaat uit werkzoekenden van wie hun handicap door een officiële instantie werd erkend, in het bijzonder uit personen wier erkende handicap hun sociale inschakeling en beroepsinschakeling ernstig beïnvloeden. Tot deze categorie behoren de werkzoekenden met minstens 33% arbeidsongeschiktheid (Actiris, 15 juli 2016).

1.2 Een profielschets van de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

Om een idee te krijgen van de omvang en/of kenmerken van de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan het interessant zijn om te kijken naar de werkzoekenden die konden gebruik maken van het recht op een verlenging van de inschakelingsuitkering met twee jaar (supra). Daarna zal ingezoomd worden op de specifieke groep van de niet-toeleidbaren in Vlaanderen. Doordat de VDAB deze subgroep voor wie een eventuele latere tewerkstelling zo goed als uitgesloten is binnen de groep personen met MMPP-label effectief heeft benoemd en apart geregistreerd, is het mogelijk om in Vlaanderen in te zoomen op deze specifieke groep. In de andere Gewesten is deze verdere classificatie niet gebeurd waardoor het bijgevolg onmogelijk is om over aparte cijfers voor een vergelijkbare groep te kunnen beschikken.

1.2.1 De omvang van de groep met recht op een verlenging van de inschakelingsuitkeringen

Concreet hebben werkzoekenden met ernstige medische of mentale problemen enerzijds en werkzoekenden met minstens 33% arbeidsongeschiktheid anderzijds recht op een verlenging van de inschakelingsuitkeringen indien zij actief deelnemen aan een aangepast traject.

Tabel 1.1 geeft per Gewest het aantal personen met ernstige medische of mentale problemen (MMPP in tabel) en met minstens 33% arbeidsongeschiktheid (33% in tabel) weer die een inschakelingsuitkering genoten en waarvan het recht werd uitgebreid vanaf begin 2015 tot en met februari 2016.⁵ Gezien het volgen van een begeleidingstraject een noodzakelijke voorwaarde is voor de verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen (supra), betekent dit alle betrokkenen in onderstaande tabel hieraan voldoen. Dit betekent ook meteen dat personen met een MMPP-label of minstens 33% arbeidsongeschiktheid die niet deelnemen aan een dergelijk aangepast traject hun recht niet kunnen verlengen.

Aangezien de VDAB de werkzoekenden met minstens 33% arbeidsongeschiktheid automatisch erkent voor een MMPP-traject is het niet mogelijk om het onderscheid tussen beide statuten te maken in de cijfers. Dit betekent dat de personen met minstens 33% arbeidsongeschiktheid in de categorie MMPP vervat zitten voor Vlaanderen. Voor de andere Gewesten het wel mogelijk om de categorieën apart weer te geven.

Tabel 1.1 Aantal werkzoekenden met MMPP-label of met minstens 33% arbeidsongeschiktheid voor wie het recht op inschakelingsuitkering werd uitgebreid per Gewest voor de periode januari 2015-februari 2016

Gewest	Traject	2015-01	2015-02	2015-03	2015-04	2015-05	2015-06	2015-07
Vlaanderen	MMPP (incl. 33%)	2 567	2 687	2 472	2 119	2 143	2 011	1 782
Wallonië	MMPP	1 419	1 613	1 798	1 722	1 716	1 679	1 622
	33%	646	733	743	684	663	635	636
BHG	MMPP	268	292	318	342	318	297	273
	33%	133	137	164	158	161	135	135
België	MMPP + 33%	5 033	5 462	5 495	5 025	5 001	4 757	4 448
Gewest	Traject	2015-08	2015-09	2015-10	2015-11	2015-12	2016-01	2016-02
Vlaanderen	MMPP (incl. 33%)	1 992	1 656	1 759	1 660	1 474	1 536	1 455
Wallonië	MMPP	1 660	1 558	1 547	1 517	1 448	1 514	1 443
	33%	664	590	586	584	524	549	523
BHG	MMPP	309	293	264	261	230	231	227
	33%	143	143	129	124	105	107	100
België	MMPP + 33%	4 768	4 240	4 285	4 146	3 781	3 937	3 748

Bron RVA (2016)

Uit de tabel blijkt dat er zowel in Wallonië als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meer werkzoekenden een verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen krijgen op basis van het MMPP-label in vergelijking met de groep met minstens 33% arbeidsongeschiktheid. Daarenboven blijkt dat meer dan 5 000 werkzoekenden in België met de huidige regelgeving vanaf januari 2017 geen recht

⁵ Exclusief deeltijdse werknemers met behoud van rechten en een inkomensgarantie-uitkering.

meer zullen hebben op inschakelingsuitkeringen aangezien zij hun verlenging van twee jaar in januari 2015 hebben verkregen. Hoewel het aantal personen met een verlenging van de inschakelingsuitkeringen daalt doorheen de besproken periode januari 2015-februari 2016 gaat het maandelijks toch telkens over duizenden werkzoekenden die niet meer kunnen rekenen op inschakelingsuitkeringen (RVA, 2016). Dit is natuurlijk niet voor elke betrokkene een probleem aangezien een groot aandeel uitstroomt naar een ander statuut. Toch dreigt een significant aandeel net omwille van hun grote afstand tot de arbeidsmarkt en de gebrekkige afstemming tussen de verschillende stelsels zonder een aangepaste regelgeving door de mazen van het sociale vangnet te vallen.

Daarenboven geeft tabel 1.1 enkel de werkzoekenden weer die het recht op inschakelingsuitkeringen hebben kunnen uitbreiden. Een groot deel van deze groep voldoen echter niet aan de voorwaarden doordat zij geen aangepast begeleidingstraject (kunnen) volgen. Uit cijfers van de VDAB blijkt namelijk dat meer dan de helft (50,5%) van de groep kwetsbare werkzoekenden waarvoor het recht op de inschakelingsuitkering eindigde in het eerste kwartaal van 2015 op dat moment niet in een begeleidingstraject zat en dus geen recht had op een verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen (Gailly, 13 februari 2015). Dit impliceert dat het totaal aantal werkzoekenden met een MMPP-label of met minstens 33% arbeidsongeschiktheid nog veel hoger ligt dan bovenstaande tabel doet vermoeden.

Op basis van een enquête bij Franstalige personen in Wallonië en Brussel waarvoor het recht op inschakelingsuitkeringen met twee jaar verlengd is (tot eind 2016) is het mogelijk om dieper in te gaan op de profielkenmerken van de desbetreffende groep. Wat betreft de begeleiding blijkt uit het onderzoek dat 91% van de ondervraagden een aangepaste begeleiding heeft genoten. Meer dan 3/4de van de ondervraagden zegt daarbij minstens één keer om de drie maanden een ontmoeting te hebben gehad met begeleiders van de betrokken gewestelijke tewerkstellingsdienst. Op de vraag of ze in de toekomst nog een uitkering zullen ontvangen, antwoordt de meerderheid (50%) dat ze niet weten wat er in de toekomst met hen zal gebeuren. 42% van de ondervraagden stelt dat ze niet langer een uitkering zullen ontvangen vanaf 2017. Indien ze niet langer kunnen rekenen op uitkeringen binnen het werkloosheidstelsel zullen respectievelijk 45% en 27% van de betrokkenen zich richten tot het OCMW en het Directoraat Generaal (DG) voor Personen met een handicap. Met betrekking tot de persoonskenmerken is de meest verrassende vaststelling dat maar liefst 82% ouder dan 30 jaar is en 52% zelfs ouder dan 40 jaar is. Hoewel er van uitgegaan wordt dat de inschakelingsuitkering gericht is op 'jonge' schoolverlaters, werd er pas door de regering-Di Rupo een leeftijdsgrens⁶ in het leven geroepen. Als gevolg daarvan bestaat het merendeel van de personen die hun inschakelingsuitkering dreigden te verliezen niet uit jongeren (Khourcha, 2 augustus 2016).

FA: verlenging van recht op inschakelingsuitkering door erkenning 33% arbeidsongeschiktheid

Na haar zwangerschap heeft FA een langdurige depressie gehad waarvoor ze nog steeds psychiatrisch behandeld wordt. Hierdoor heeft ze tot nu toe een chaotisch professioneel parcours gekend. Van zodra ze een job vond, moest ze die snel opzeggen omwille van haar medische problematiek. Na een korte periode bij de mutualiteit viel ze op die manier steeds terug in de werkloosheid. De geneesheer van de RVA heeft erkend dat FA voor minstens 33% arbeidsongeschikt is, waardoor ze kon rekenen op een verlenging van de inschakelingsuitkeringen met twee jaar. Daarmee zijn de problemen echter niet van de baan. Zo heeft FA het gevoel dat ze 'niet ziek genoeg' is om op hulp van de mutualiteit te kunnen rekenen enerzijds en 'niet gezond genoeg' is om een duurzame job te kunnen uitoefenen. Op die manier valt ze tussen de mazen van het net en heeft ze het gevoel dat ze nergens terecht kan. Met de verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen met twee jaar wordt het probleem dus enkel maar vooruit geschoven.

Opnieuw dient benadrukt te worden dat de betrokkenen in de tabel en enquête een verlenging van de inschakelingsuitkeringen verkregen hebben. Voor de doelgroep van dit onderzoek is dit in het

⁶ Onder de regering-Di Rupo werd de leeftijdsgrens bepaald op 30 jaar. Deze is onder de regering-Michel inmiddels verlaagd tot 25 jaar.

merendeel van de gevallen echter niet mogelijk doordat ze niet in een begeleidingstraject zitten. Dit impliceert m.a.w. dat de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt zowel in de tabel als in de enquête niet aan bod zijn gekomen. Bijgevolg is het interessant om in de volgende sectie dieper in te zoomen op de specifieke subgroep van de niet-toeleidbaren.

1.2.2 Een profielschets van de groep 'niet-toeleidbaren' in Vlaanderen

Eind januari 2015 waren in totaal 5 000 niet-werkende werkzoekenden met een advies niet-toeleidbaar ingeschreven bij de VDAB:

- Het merendeel (4 750 of 95%) bevond zich op dat moment in het werkloosheidsstelsel:
 - 3 895 onder hen hadden recht op een werkloosheidsuitkering;
 - 855 personen kregen op dat moment een inschakelingsuitkering;
- 101 niet-toeleidbaren waren ingeschreven als vrije werkzoekende⁷;
- 115 niet-toeleidbaren waren ondertussen ten laste van het OCMW.

VDAB-gegevens van eind juni 2014 laten toe om dieper in te zoomen op de belangrijkste profielkenmerken van de betrokkenen. Van de 4 609 niet-werkende werkzoekenden voor wie een advies niet-toeleidbaar werd toegekend blijkt namelijk dat de overgrote meerderheid ouder dan 40 jaar is: 34% zit in de leeftijdscategorie 40-50 jaar en maar liefst 41% van de betrokkenen is 50 jaar en ouder. Beide groepen vertegenwoordigen dus 75% van de totale groep niet-toeleidbaren.

Wanneer gekeken wordt naar de duur van de werkloosheid wordt duidelijk dat de verwijzing naar een meer gepast uitkeringsstelsel allerm minst snel verloopt. Zo zijn er vaak verschillende blokken van 2 jaar nodig, met telkens een evaluatiemoment, vooraleer men eventueel uitstroomt uit de werkloosheid. Bijgevolg is 32% van de betrokkenen tussen de 2 en 5 jaar werkloos en is maar liefst 47% op dat moment al meer dan 5 jaar werkloos.

In de groep niet-toeleidbaren heeft 82% een indicatie van arbeidshandicap.⁸ Dit hoge percentage toont aan dat ernstige gezondheidsproblemen meestal aan de basis liggen van een advies niet-toeleidbaar. Dit weerlegt het vooroordeel van sommigen dat deze groep onterecht zou 'profiteren' van dit advies (VDAB, 14 januari 2015).

⁷ Dit zijn werkzoekenden die geen recht op uitkeringen hebben, maar die zich als werkzoekende laten inschrijven. Ook de werknemers in vooropzeg die niet meer moeten presteren en volledig uitbetaald worden (verbrekingsvergoeding), worden in deze categorie ingeschreven.

⁸ VDAB beslist of je beperking erkend wordt als arbeidsbeperking of niet. Wordt ze erkend, dan kom je in aanmerking voor maatregelen en begeleiding. In het geval van een arbeidshandicap betekent dit dat je een aandoening hebt van psychische, lichamelijke of zintuiglijke aard waardoor je het moeilijk hebt om werk te vinden of om je job uit te voeren.

2 | Een toetsing van het gevoerde beleid aan het W²-concept

In de eerste sectie werd een ruwe profielschets gegeven van de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor een groot aantal onder hen is gebleken dat ze behoefte hebben aan méér dan alleen arbeidsmarktdiensten: Zo kunnen de niet-toeleidbaren op de (middel)lange termijn niet ingeschakeld worden op de arbeidsmarkt en hebben ze nood aan ondersteunende diensten binnen andere sectoren (o.a. de welzijnssector). Binnen deze context is het W²-concept van toepassing. In het eerste gedeelte van deze sectie zal dit concept besproken worden. Nadien wordt bestudeerd hoe de Vlaamse beleidsmakers dit concept vertaald hebben in het beleid.

In het tweede gedeelte van deze sectie zal het door de Gewesten gevoerde beleid ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van naderbij bestudeerd worden. Daarbij zullen we telkens nagaan in welke mate het huidige beleid overeenstemt met de belangrijkste bepalingen van het W²-concept. Voor Vlaanderen zal het mogelijk zijn om het beleid met betrekking tot de specifieke subgroep van niet-toeleidbaren te bespreken. Aangezien deze subgroep van de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet benoemd is, is het dus enkel mogelijk om het bredere beleid ten aanzien van de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te bestuderen in de desbetreffende Gewesten. In de volgende secties wordt het concept ‘personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt’ gebruikt voor de personen met ernstige medische, mentale, psychische of psychiatrische problemen (MMPP-label in Vlaanderen) en/of met minstens 33% arbeidsongeschiktheid.

2.1 W² als een integratieve benadering

2.1.1 Een totaalconcept

In het kader van de ‘sluitende aanpak’ had de Vlaamse overheid zich voorgenomen om niet alleen aan instromende werklozen binnen een bepaalde termijn een aanbod te garanderen. Zij wou dit eveneens doen voor langdurig werklozen, en wel met een toenemende intensiteit in functie van de werkloosheidsduur. In het kader van het VIONA-programma werd daarom al in 2008 de blauwdruk uitgewerkt voor een totaalconcept dat toelaat om arbeidsintegratie te verwezenlijken voor diegenen die - om diverse redenen - het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. Dit concept van trajectwerking werd W² gedoopt. Het label vertolkt de synergie tussen werk en welzijn: een trajectbegeleiding die deze beide (ruim te interpreteren) domeinen bestrijkt, heeft volgens de onderzoekers namelijk een veel grotere kans op succes dan de som van afzonderlijke partiële diensten.⁹

Met betrekking tot de identificatie van de doelgroep werden de personen met een MMPP-label aangestuurd als de ‘ondergrens’ van de doelgroep voor de W²-trajecten. Naast de doelgroepen die benoemd worden bij de tewerkstellingsdiensten (in casu VDAB) maken het OCMW-cliënteel en de ‘niet bereikte werklozen’ ook deel uit van de doelgroep. Meteen wordt duidelijk dat bij de afbakening van

⁹ Een gedetailleerde uitwerking van het concept kan teruggevonden worden in Steenssens et al. (2008).

de doelgroep niet louter gekeken wordt naar personen die gekend zijn bij de tewerkstellingsdiensten, maar ook naar personen binnen andere uitkeringsstelsels. Daarom wordt gepleit voor een universeel kader in plaats van een categoriaal kader. Dit laat toe om de heterogeniteit van 'de doelgroep zoals ze is' te respecteren. Het universele criterium voor afbakening van de doelgroep is: het bestaan van andere dan arbeidsmarktgerelateerde behoeften aan ondersteuning. Met andere woorden, *elke persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, die op één of meerdere andere dan arbeidsmarktgerelateerde vlakken professionele dienstverlening nodig heeft*, zou voor de integrale W²-trajectwerking in aanmerking moeten komen.

Door de ruime definiëring van de doelgroep zijn de behoeften aan ondersteuning uitermate divers: ze kunnen onder meer betrekking hebben op het psychisch-emotioneel welbevinden (bv. behandeling van depressie) en concrete welzijnsgerelateerde problemen (bv. schuldbemiddeling); basisvorming en ervaring; de gezondheid (bv. ontwenning van een verslaving); de sociale en culturele context (bv. doorbreken van isolement of discriminatie). Het gepast inspelen op deze behoeften vereist een zeer flexibel en wijdvertakt aanbod van diensten. Dit moet de ruimte voor een sluitende, individuele, cliëntgerichte aanpak op maat vrijwaren. Hierbij zal het om flexibele combinaties van diensten gaan, op maat van het individu. Eerder dan het ontwikkelen van parallelle circuits wordt gepleit voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en aangepaste coördinatiemechanismen, volgens de methodiek van het case management. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W²-trajectwerking steeds empowerment van het individu en het investeren in het menselijk, materieel, psychisch, sociaal en cultureel vermogen van individuen.

De finaliteit van de W²-trajecten kan omschreven worden als 'duurzame integratie'. Zelfs wat de 'werk'-dimensie betreft, moet dit begrip ruim omschreven worden. Naast reguliere en sociale tewerkstelling behoren ook arbeidszorg, vrijwilligerswerk en elke vorm van 'maatschappelijke participatie' tot de legitieme opties op korte termijn (en dus niet alleen formele, betaalde arbeid). Tegelijk impliceert het objectief 'duurzame integratie' dat trajecten niet (steeds) kunnen stopgezet worden wanneer de werkzoekende aan het werk is. Wat de dynamiek van trajecten betreft, moet bij deze doelgroep(en) afgestapt worden van het lineaire denken. De onzekerheid op allerlei vlakken, inclusief het risico op mislukking, vergen een heel flexibele benadering met een regelmatige evaluatie en bijsturing. Voor sommige werkzoekenden zal een voortraject nodig zijn dat enkel uit welzijnsdiensten bestaat (om de nodige 'solide basis' te leggen opdat een arbeidstraject haalbaar wordt), maar de ervaring toont dat dit geen absolute wetmatigheid is. In sommige gevallen kan een arbeidstraject vanaf dag één bijdragen tot een snellere integratie. Ook wat de duur van de trajecten betreft mag er volgens deze benadering geen beperking worden vooropgesteld. Integendeel, voor de meest kwetsbare werkzoekenden is langdurige job coaching, ook na plaatsing, noodzakelijk om terugval te vermijden (Steenkens et al., 2008).

Bijgevolg verruimt het W²-concept de 'klassieke' trajectbegeleiding in meerdere opzichten:

- het concept is opgebouwd rond een werk- én welzijnstraject: het is dus niet exclusief arbeidsmarktgericht, maar simultaan welzijnsgericht. Het zijn parallelle sporen die elkaar versterken;
- de duurtijd en het cyclische karakter van het traject: de op dat moment gangbare definitie van de VDAB trajectbegeleiding, die gericht was op alle werkzoekenden, was lineair en had (en heeft nog steeds) in principe een maximumduur van zes maanden. Voor kwetsbare groepen zijn langer durende en vaak ook niet lineaire trajecten noodzakelijk;
- een focus op meerdere actoren: naast de werkzoekende zelf wordt waar nodig ook ondersteuning geboden aan de verschillende betrokken dienstverleners én aan werkgevers;
- een verruiming van de oriëntatiemogelijkheden of het doel van het traject van arbeidsparticipatie ('actief werknemerschap') tot zinvolle, maatschappelijke participatie ('actief burgerschap') (Sannen & Van Regenmortel, 2011).

Vanuit de W²-benadering pleitten de onderzoekers op Vlaams niveau voor een geëigend interdepartementaal overlegorgaan, periodiek uitgebreid met koepelorganisaties van diverse doelgroepen. Daarnaast zou een permanente W²-task force binnen het Departement Werk en Sociale Economie moeten belast worden met de ondersteuning van het centrale overleg, alsook van landelijke en lokale netwerken. De task force zou instaan voor de uitwerking van een strategische visie, informatie en sensibilisering, methodiek- en instrumentontwikkeling, ervarings- en kennisuitwisseling en de monitoring van de W²-trajecten (Steenkens et al., 2008).

2.1.2 Een magere invulling van W² in Vlaanderen

In uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 hebben de ministers van Sociale Economie, Werk en Welzijn een visietekst “Van arbeidszorg naar een nieuw geïntegreerd beleidskader: W²” opgesteld waarin ze de samenwerking tussen beide beleidsdomeinen willen versterken om vorm te geven aan geïntegreerde werk-welzijnstrajecten voor personen die niet, niet meer of nog niet kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Op 31 januari 2014 werd een voorstel van decreet houdende de werk- en zorgtrajecten in het parlement ingediend. Na een hoorzitting met de stakeholders in de commissie werd op 23 april 2014 de tekst goedgekeurd door het Vlaamse parlement in de plenaire zitting.

In dit decreet worden onderstaande rollen duidelijk omschreven:

- een casemanager werk en een casemanager zorg vormen een mini-team rond de werkzoekende en kunnen beroep doen op een netwerk van dienstverleners voor de begeleiding van het geïntegreerde actieplan.
- het netwerk van dienstverleners bestaat minimum uit één of meerdere OCMW's, werkactoren, maatwerkbedrijven, door het VAPH of het agentschap Jongerenwelzijn erkende organisaties, welzijns- en zorgvoorzieningen waaronder mogelijks een psychiatrisch ziekenhuis, een centrum geestelijke gezondheidszorg, een initiatief beschut wonen, een revalidatiecentrum en een centrum algemeen welzijnswerk. Organisaties die actief zijn binnen dit netwerk van dienstverleners moeten bereid zijn tot gegevensdeling.

Het decreet voorziet deze structurele geïntegreerde samenwerking voor personen voor wie betaald werk tijdelijk niet mogelijk is door MMPP-belemmeringen, in de vorm van 3 trajecten:

- een activeringstraject van maximaal 18 maanden;
- een traject maatschappelijke oriëntatie van maximaal 6 maanden;
- een aanbod van arbeidsmatige activiteiten, indien nodig van onbepaalde duur (Vlaams Parlement, 23 april 2014).

Om het nieuwe beleidskader inzake werk- en zorgtrajecten vorm te geven, zijn de indieners uitgegaan van het concept van de participatieladder, een Nederlands instrument, dat vertaald werd naar de Vlaamse context. Bij een meting wordt niet enkel stilgestaan bij het huidige participatieniveau, maar wordt ook een inschatting van het bereikbare participatieniveau gemaakt, waarbij de ondersteuning om dat niveau te bereiken, aangeboden wordt in de vorm van een werk- en zorgtraject of een reguliere dienstverlening. De zes treden van de participatieladder (Figuur 1.2) weerspiegelen de (veronderstelde of reële) intensiteit en kwaliteit van participatie van de deelnemer. Meteen is reeds duidelijk dat het concept van participatieladder afwijkt van het W²-concept, omdat het impliciet uitgaat van een lineaire progressie (opwaarts op de ladder), daar waar het W²-concept ook meer grillige (t.e.m. circulaire) trajecten mogelijk acht. Bovendien regelt het Vlaamse W²-decreet een aanbod voor maximaal één à twee treden van het traject, terwijl in het W²-rapport wordt aangedrongen op een geïntegreerd, ‘totaal’ kader.

Figuur 2.1 De participatieladder



Bron Vlaams Parlement (31 januari 2014)

De bovenste twee treden zijn voorzien voor mensen voor wie regulier werk mogelijk is, met ondersteuning (trede 5) of zonder ondersteuning (trede 6). Personen die zich op de treden 3 en 4 bevinden, zijn niet, nog niet of niet meer in staat om betaalde arbeid te verrichten. Ze hebben behoefte aan een combinatie van arbeid en zorg. Voor werkzoekenden bij wie inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ook na een periode van intensieve begeleiding, als niet-haalbaar op middellange termijn wordt gezien, zoeken de casemanagers een oplossing in trede 1 en trede 2 (Vlaams Parlement, 31 januari 2014).

In het kader van dit onderzoek zijn de treden 1 tot 3 in het bijzonder relevant:

- Bij trede 3 werkt de persoon aan de stabilisatie van de medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale factoren die een hogere participatie belemmeren, door een combinatie van acties op het vlak van zorg en arbeidsmatige activiteiten. Deze categorie komt dus grotendeels overeen met de personen met MMPP-label (cf. sectie 1.1.2.1). Voor een groot aandeel binnen deze categorie is toeleiding naar een vorm van werk nog steeds mogelijk.
- Bij treden 1 & 2 wordt een toeleiding naar werk op de middellange termijn niet mogelijk geacht. Deze categorie omvat dus o.a. de VDAB-categorie van de niet-toeleidbaren waarvoor een oplossing in de welzijnssector moet gevonden worden.

In het decreet werk- en zorgtrajecten hebben de indieners zich voornamelijk geconcentreerd op trede 4. De beleidsmakers spreken in dit verband van een aanbouwdecreet, waarbij in een volgende legislatuur het decreet kan worden aangevuld met een juridisch kader voor een aanbod van “arbeidsmatige activiteiten onder begeleiding in combinatie met de nodige welzijns- en zorgbegeleiding” (trede 3) (Departement Werk en Sociale Economie, 7 juni 2013).

De vrees bestaat dan ook dat met dit decreet voornamelijk een regeling uitgewerkt is voor de activeringstrajecten en de trajecten maatschappelijke oriëntatie, terwijl de arbeidsmatige activiteiten onder begeleiding met welzijns- en zorgbegeleiding geen echte decretale verankering krijgen. Door deze beperking rijst de vraag of dit betekent dat de onderste (1-2) trappen van het traject uit het W^2 -concept gehouden worden. In afwachting van aanvullende decreten bestaat immers het risico dat deze betrokkenen die afdalen naar de onderste trappen (1 & 2) helemaal uit de boot te vallen.

Daarenboven blijft het decreet nogal sterk op de vlakke wat betreft de statutaire aspecten van de W^2 -trajecten. Zo blijven er heel wat vragen onbeantwoord: Voor wie is participatie aan W^2 een recht, een plicht, een voorwaardelijk aanbod of eerder een ‘mogelijkheid’? Welke inspraak en onderhandelingsruimte hebben de deelnemers? Wat mogen deelnemers (minimaal) als (eind)resultaat verwachten? Bieden W^2 -activeringstrajecten effectief uitzicht op werk? Hoe kan een maximale zekerheid

geboden worden dat men - zoniet door duurzaam betaald werk aan het eind van het traject, dan toch op een andere manier - steeds iets te winnen heeft bij een W²-traject? (Steenessens et al., 2013).

Uit een recente Commissievergadering (18 februari 2016) blijkt dat een verdere uitbouw van het W²-traject voorlopig ijdele hoop is. Op de vraag waar het W²-beleidskader voor opvolging en verwijzing door een casemanager welzijn blijft, antwoordde Vlaams Minister van Werk Muyters dat er niet meteen middelen kunnen worden vrijgemaakt voor een verdere uitwerking van het decreet (Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid, 18 februari 2016).

2.2 Het beleid voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

In sectie 1 werd vermeld dat de bevoegdheid over trajectwerking aan de Gewesten toebehoort. In wat volgt zullen we voornamelijk focussen op het Vlaamse beleid aangezien dat het meest uitgewerkt is (met een specifiek beleid voor de niet-toeleidbaren). Daarnaast zal ook het beleid ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kort besproken worden. Daarbij wordt telkens stilgestaan in welke mate de W²-filosofie is doorgedrongen in het beleid.

2.2.1 Een getrappt beleid in Vlaanderen

Wanneer een werkzoekende uiteindelijk het MMPP-label toegewezen krijgt zullen op basis van het eerder vermelde screeningsproces en naargelang van de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt vijf opties onderzocht worden. In wat volgt zullen we ter verduidelijking het uitgestippelde beleid per optie bespreken. Daarna bekijken we in welke mate er binnen de aangeboden trajecten samenwerkingsverbanden tussen de VDAB en instellingen uit de zorgsector bestaan voor de personen met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt.

2.2.1.1 Vijf opties voor de MMPP-categorie

Hoewel de werkzoekenden die behoren tot de verschillende categorieën omwille van een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek niet direct ingeschakeld kunnen worden op de arbeidsmarkt bestaan er aanzienlijke verschillen in de nood aan extra ondersteuning door de VDAB. In wat volgt zullen we de voornaamste acties per optie kort overlopen, met een bijzondere aandacht voor de laatste optie, voor personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt die 'niet-toeleidbaar' zijn naar een gepast statuut.

a) een traject naar werk in het normaal economisch circuit (NEC)

Als uit het screeningproces blijkt dat de werkzoekende in de toekomst mogelijkheden heeft op de normale arbeidsmarkt worden tewerkstellingsondersteunende maatregelen ingezet door de VDAB-consulenten. Zo wordt de kwetsbare werkzoekende via reguliere acties zoals trajectbegeleiding, opleidingen en job-coaching begeleid naar het normaal economisch circuit.

b) tewerkstelling in de sociale economie

Als uit de screening blijkt dat de afstand tot de normale arbeidsmarkt te groot is, kan de werkzoekende toegeleid worden naar een plaats binnen de sociale economie. In dat geval gaat de VDAB-consulent er van uit dat de persoon in kwestie over voldoende mogelijkheden beschikt om betaalde tewerkstelling in een beschutte of sociale werkplaats aan te kunnen.

JH: op de wachtlijst voor een beschutte werkplaats

JH werd in 2010 werkloos na het doorlopen van zijn wachttijd (= inschakelingsperiode). Hij kreeg echter kanker waardoor hij tussen 2011 en 2014 ziekte-uitkeringen ontving. Aangezien hij 'werkvaardigheden' (o.a. moeilijkheden met plannen) miste, werd hij erkend als medisch beperkt. Door de grote afstand tot de arbeidsmarkt werd de betrokkene toegeleid naar de sociale economie. Hij is inmiddels meermaals gaan solliciteren bij een beschutte werkplaats. Door de lange wachtlijst is dit tot dusver zonder succes geweest.

c) arbeidszorg

Een advies arbeidszorg wordt door de screeningdienst goedgekeurd indien de werkzoekende beschikt over het 'minimale arbeidszorgniveau'. Dit betekent dat de medische, mentale, psychologische of psychiatrische zorgvraag of -vragen chronisch, maar latent (op de achtergrond aanwezig) en voldoende gestabiliseerd zijn. In dat geval kan onbezoldigde aangepaste arbeid onder professionele begeleiding op regelmatige basis voorzien worden. Concreet impliceert dit dat de betrokkene minimum 2 dagdelen (8u.) aanwezig moet kunnen zijn op wekelijkse basis en met een minimaal rendement.

Dit hoeft echter geen eindpunt te zijn voor de betrokkene: De trajectbegeleider volgt een werkzoekende in arbeidszorg op en start een doorstroomtraject op indien de betrokkene hier klaar voor is. Indien er bij een doorstroomtraject extra aandacht nodig is voor de randvoorwaarden, kan een module activeringsbegeleiding worden aangeboden. In dat geval wordt extra ondersteuning aangeboden door partners uit de gezondheidszorg en partners empowerment¹⁰ (cf. infra).

KC: enkele uren arbeid per week in het kader van arbeidszorg

KC ontwikkelde vanaf haar 18de CVS, fybromyalgie en psycho-epileptische aanvallen en heeft daarnaast posttraumatische stoornissen en fysieke problemen. Door de VDAB werd ze gecatalogeerd als iemand die aangepast werk onder professionele begeleiding moest krijgen in het kader van arbeidszorg. De betrokkene werd enkele uren per week tewerkgesteld in een rusthuis.

d) activeringsbegeleiding als een eerste fase van één van de hiervoor vermelde trajecten

Voor werkzoekenden die kampen met één of meerdere acute of chronische zware medische, mentale, psychische en/of psychiatrische problemen die nog prominent aanwezig en onvoldoende onder controle zijn wordt een activerend voortraject onder de vorm van activeringsbegeleiding aangeboden.

Een activeringsbegeleiding is het geheel van stappen en acties die zowel door de dienst voor trajectbegeleiding, externe partners zorg én externe partners empowerment ondernomen worden met de werkzoekende om zijn of haar (rand)problemen verband houdend met het MMPP-label zodanig te remediëren of te neutraliseren dat een traject naar tewerkstelling of de ondergrens van aangepaste arbeid onder professionele begeleiding opnieuw mogelijk wordt. Een activeringsbegeleiding is dus geen trajectbegeleiding naar werk maar vormt een oriënterend, activerend en empowerend voortraject om een vervolgetraject naar tewerkstelling of minimum de ondergrens van aangepaste arbeid onder professionele begeleiding mogelijk te maken (Otte & Gailly, 4 mei 2016).

Uit cijfers van juni 2014 blijkt dat maar liefst 43% van de MMPP-werkzoekenden in activeringsbegeleiding uiteindelijk het advies-niet-toeleidbaar verkregen. Dit betekent dat de kansen op (weder)-tewerkstelling voor deze categorie nog relatief laag zijn (VDAB, 1 september 2014).

¹⁰ De empowermentpartner is o.a. verantwoordelijk voor de zoektocht en organisatie van een externe stageplaats. Dit gebeurt in nauw overleg met GTB.

- e) de niet-toeleidbaren: werkzoekenden die als gevolg van zijn ernstig MMPP probleem (zelfs op langere termijn) over onvoldoende arbeidscapaciteiten beschikken om in arbeidszorg, de sociale economie, of het NEC terecht te kunnen

Enkel nadat alle voorgaande adviezen uitgevoerd of overwogen worden, kan de trajectbegeleider een aanvraag richten tot de psychologische dienst van de VDAB om een advies niet-toeleidbaar te onderzoeken. Voor deze doelgroep van niet-toeleidbaren wordt dan door die psychologische dienst een vorm van begeleiding gezocht waarbij de focus op werk verlaten wordt en meer en meer gericht wordt op 'herstel' (VDAB, 19 januari 2015).

Een eerste belangrijke stap na de goedkeuring van het advies niet-toeleidbaar is duidelijke communicatie ten aanzien van de betrokkene over de motivering en de gevolgen van het advies. Zo moet de niet-toeleidbare werkzoekende omwille van zijn problematiek geen werkzoekgedrag aantonen en geen sollicitatiemap bijhouden in tegenstelling tot de andere werkzoekenden. Omdat hij echter nog steeds het werkloosheidstatuut heeft moeten er aan een aantal verplichtingen voldaan worden. Zo is de niet-toeleidbare werkloze verplicht om inspanningen te doen om opnieuw beschikbaar te worden voor de arbeidsmarkt en wordt hij jaarlijks geëvalueerd. Aangezien een opschorting van de controle op de actieve beschikbaarheid enkel maar van toepassing is op diegenen die een aangepast begeleidingstraject volgen, worden de niet-toeleidbaren hiervan niet vrijgesteld. Door hun ernstige niet-arbeidsgerelateerde problematiek zijn zij namelijk niet in staat om actief deel te nemen aan een dergelijk intensief begeleidingstraject. Contradictorisch is de controle op de actieve beschikbaarheid nog steeds op hen van toepassing ondanks het feit dat zij gecategoriseerd worden als de subgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor de kans op (weder)tewerkstelling quasi nihil geacht wordt.

Zolang de niet-toeleidbare een werkloosheidsuitkering ontvangt schort het statuut de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering niet op. Dit betekent dat, zolang de betrokkene niet toegeleid kan worden naar een beter passend statuut, hij met dalende uitkeringen zal moeten rondkomen. Uit sectie 1.2.2 is daarenboven gebleken dat het merendeel van de niet-toeleidbaren al een relatief lange tijd werkloos is. Bijgevolg is de impact van de degressiviteit des te groter. Om dit nadelige gevolg van het statuut te omzeilen kan de niet-toeleidbare proberen om een aanvraag van blijvende arbeidsongeschiktheid minstens 33% bij RVA aan te vragen. Voor dit statuut is de degressiviteit namelijk niet van toepassing.

Na het informeren van de niet-toeleidbare wordt een afsprakenblad meegegeven waarin vermeld wordt dat de betrokkene moet ingaan op uitnodigingen vanuit VDAB waar geëvalueerd wordt of een traject naar werk opnieuw mogelijk wordt. Door de specifieke en complexe situatie van deze groep gebeurt de evaluatie niet door de 'gewone' bemiddelaars, maar door de dienst arbeidsbeperking. Tijdens een afrondend gesprek zal de VDAB-consulent de niet-toeleidbare gericht proberen te verwijzen naar meer passende hulpverlening. De betrokkene heeft op dat moment het gehele traject afgerond en aangezien een traject naar werk op dat moment niet mogelijk is, kan de tewerkstellingsdienst geen passende ondersteuning aanbieden. De betrokkene kan wel altijd bij de VDAB terecht op het moment dat de persoonlijke situatie het weer toelaat om een traject richting werk uit te stippen (VDAB, 1 september 2014).

Concreet komt het er dus op neer dat de aangeboden steun en begeleiding uitdooft naarmate duidelijk wordt dat de betrokkene niet (snel) toeleidbaar zal zijn naar de arbeidsmarkt. Tot op heden kan de VDAB aan de betrokkene enkel vragen om zich te informeren of hij rechten kan openen op andere uitkeringsstelsels. Het probleem is echter dat de federale uitkeringsstelsels onvoldoende op elkaar zijn afgestemd waardoor overstappen naar een beter passend stelsel vaak niet mogelijk blijkt en een groot

deel van de niet-toeleidbaren aangewezen blijft op een werkloosheidsuitkering om niet zonder inkomen te vallen.

KM: advies niet-toeleidbaar

KM kreeg van de VDAB het advies 'niet-toeleidbaar'. In 2014 vroeg ze aan de VDAB om haar toch opnieuw in een traject op te nemen omdat ze voor meer dan 33% arbeidsongeschikt was. De VDAB weigerde haar een dergelijk traject omdat ze niet toeleidbaar was en meldde haar dat ze vanaf 1 januari 2015 niet langer recht had op inschakelingsuitkeringen.

KM richtte zich bijgevolg tot het OCMW om een leefloon aan te vragen. Dit kreeg ze op voorwaarde dat ze zich arbeidsbereid toonde ...

2.2.1.2 Een projectmatige samenwerking met de zorgsector in het kader van de activeringsbegeleiding

Uit bovenstaande sectie blijkt dat de VDAB 'activeringsbegeleiding' aanbiedt als een noodzakelijke voorbereidende fase voor een eventuele latere tewerkstelling voor de werkzoekenden die niet rechtstreeks toeleidbaar zijn naar één of andere vorm van werk (optie d). Deze begeleiding wordt via tendering uitbesteed. Dit impliceert dat de tewerkstellingsdienst bepaalde partners binnen de zorgsector (partners empowerment, diensten voor geestelijke gezondheidszorg, enz.) erkent om mee samen te werken. De regie daarbij is dus in handen van de VDAB. De doelstelling van een dergelijke activeringsbegeleiding is het in kaart brengen en remediëren van MMPP-drempels en een oriëntatie naar en voorbereiding op een geadviseerd vervolgetraject. Dit advies richt zich naar de maximaal haalbare activering van de deelnemer gaande van duurzame plaatsing in het Normaal Economisch Circuit (NEC), het beschermde tewerkstellingscircuit of een toeleiding naar minimaal arbeidszorg (VDAB, 1 september 2014).

In overeenstemming met het W²-concept gaat het bij deze activeringstrajecten om een gezamenlijk aanbod waarbij de partners binnen zorg en de VDAB nauw samenwerken. De partners binnen het tewerkstellingsdomein en de zorgsector (bv. diensten uit de sectoren welzijn of gezondheidszorg, ...) overleggen intensief en delen informatie met elkaar. Alle informatie van een welbepaalde cliënt wordt daarbij geïntegreerd in één dossier (een vertrouwelijk luik) waar alle partners toegang toe hebben. Wanneer de VDAB een beslissing wil nemen worden de andere partners geconsulteerd en vice versa.

Een concreet voorbeeld van de samenwerking tussen de verschillende partners is het gebruik van ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health). Dit is een internationale standaard, erkend door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), waarvan de VDAB een vertaling maakte naar de Vlaamse context met de ogen op werk gericht. Na het installeren van de samenwerking tussen de verschillende partners in activeringsbegeleiding bleek namelijk al snel dat er een aantal barrières overwonnen moesten worden. Zo ontbrak het aan:

- een gedeelde taal tussen de zorgpartners, de empowermentpartners en de trajectbegeleiders;
- een communicatie met de klant zelf, gericht op mogelijkheden en actieplannen naar werk;
- een gedeeld referentiekader voor de begeleiders.

Om dit te faciliteren werd op 1 juli 2014 de op ICF gebaseerde nieuwe screening- en indicerings-routing gelanceerd. Doordat de verschillende partners (en het OCMW) dezelfde taal gebruiken gebeurt de samenwerking vlotter.

Met de activeringstrajecten neemt de VDAB het voortouw in een aangepaste begeleiding voor de betrokkenen die vaak meer zorgbehoeften hebben dan nood aan begeleiding naar werk. De VDAB-bemiddelaars zijn bijgevolg van oordeel dat dergelijke trajecten beter onder de bevoegdheid van het zorg- en welzijnsdomein zouden vallen (Otte & Gailly, 7 september 2016). Ondanks het voorstel van de Raad van Bestuur om de activeringstrajecten te integreren in een vernieuwde gespecialiseerde

dienstverlening, werd door de bevoegde ministers beslist om de samenwerking met de huidige partnerschappen in 2017 te continueren. In 2017 zal het W²-decreet dan (verder) geoperationaliseerd worden en zullen er uitvoeringsbesluiten vooropgesteld worden. Hierdoor zullen de activeringstrajecten vanaf 2018 door de uitvoeringsbesluiten van dit decreet geregeld worden (VDAB, 16 november 2016). Doordat de samenwerking voorlopig via tenders blijft verlopen en dus allerminst structureel van aard is kunnen er dus geregeld drastische wijzigingen doorgevoerd worden.

Naar analogie met het geïntegreerde aanbod in het kader van de activeringstrajecten voor de werkzoekenden voor wie werk nog mogelijk geacht wordt (optie d uit vorige sectie) bevat het decreet over de werk- en zorgtrajecten met de trajecten maatschappelijke oriëntatie een regeling voor werkzoekenden voor wie arbeidsdeelname op de middellange termijn als niet mogelijk wordt ingeschat (optie e). Elk traject maatschappelijke oriëntatie zou een gedeelte zorg en een gedeelte begeleiding bevatten. Het gedeelte zorg is onder meer gericht op het verkennen van de zorgbehoeften en het toeleiden naar zorg op maat van de deelnemer, met het oog op zijn/haar emancipatie en maatschappelijk geïntegreerd functioneren. Het gedeelte begeleiding is onder meer gericht op het persoonlijk coachen van de deelnemer met het oog op arbeidsmatige activiteiten. Hoewel er in het decreet een regeling is uitgewerkt voor de zogenaamde trajecten maatschappelijke oriëntatie is dit tot dusver nog niet tot uitvoering gebracht. Bijgevolg is er tot dusver nog geen sprake van een integrale trajectbegeleiding voor de groep niet-toeleidbaren. Er is m.a.w. geen samenwerking met de partners empowerment, psychiatrische ziekenhuizen en andere zorginstellingen eens men het label niet-toeleidbaar gekregen heeft (Gailly & Willems, 23 augustus 2016).

2.2.2 Specifieke trajecten in Wallonië

Zoals eerder gesteld heeft Forem enkel een beleid voor de bredere groep van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze doelgroep schrijft de tewerkstellingsdienst een aangepast traject voor. Naar analogie met de federale regelgeving hieromtrent mag het begeleidingstraject in elk geval de 21 maanden niet overschrijden. Het specifieke begeleidingstraject kan eenmalig vernieuwd of verlengd worden voor een bijkomende periode van maximaal 18 maanden.

Bij Forem zijn maatschappelijk werkers verantwoordelijk voor de begeleiding van de personen die aan een dergelijk specifiek traject deelnemen. Vaak gebeurt dit in samenspraak met externe partners vanuit het psycho-medisch-sociale werkveld. Gezien de specifieke problematiek van de betrokkenen probeert men op die manier de samenwerking tussen actoren die gespecialiseerd zijn in de arbeidsmarkt enerzijds en actoren met de nodige expertise over de geestelijke gezondheid anderzijds te stimuleren. Met als doel een zo geïntegreerd mogelijke dienstverlening aan te bieden, heeft Forem in dit opzicht pluridisciplinaire comités gecreëerd ter ondersteuning van de maatschappelijk werkers.

Deze pluridisciplinaire teams zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende sectoren waaronder:

- de sociale sector: een sociaal assistent van het OCMW;
- de gezondheidssector: medewerkers van het Agence pour une vie de qualité (AVIQ);
- de geestelijke gezondheidssector: mandatarissen van het L'Inter-Plates-Formes en Santé Mentale (IPF);
- de huisvestingsector: medewerkers van het Fonds du Logement.

De samenstelling van deze ondersteunende teams, bestuurd door een centraal comité, laat de maatschappelijk werkers toe om de complexe problematiek waarin veel betrokkenen zich bevinden bloot te leggen en geïntegreerde oplossingen te identificeren. De teams volgen de individuele gevallen op

en proberen een aangepast traject qua programma, timing, methode, enz. op te stellen voor elke betrokkene.

In het kader van de verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen (art. 36) is er eind 2014 een pilootproject opgericht in twee Waalse regio's met als doel de ondersteunende diensten verder uit te breiden. In concreto zullen de steunmaatregelen door een casemanager gestroomlijnd worden naar vaste trajecten met een duidelijker stramien. Dit experiment is op dit moment nog steeds lopende (Montagner, 8 juli 2016).

Positief aan het beleid ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in Wallonië is het geïntegreerde aanbod van de Forem. De tewerkstellingsdienst focust namelijk niet alleen op de potentiële (weder)tewerkstelling van de betrokkene, maar probeert ook rekening te houden met andere obstakels in andere domeinen (huisvesting, geestelijke gezondheid, enz.). In die zin beantwoordt de aanpak van Forem wellicht beter aan het W²-concept dan die van de VDAB, waar het risico op medicalisering van de begeleiding groter is. Desalniettemin blijft de geïntegreerde steun binnen de structuren van Forem en is er vooralsnog geen sprake van een structurele afstemming met andere stelsels waar een groot aandeel van de personen met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt thuishoren.

VG: frequente contacten met maatschappelijk werker van Forem

VG heeft na zijn studies buitengewoon onderwijs een opleiding gevolgd om groentekweker te worden. Ondanks de vele sollicitaties heeft de betrokkene tot dusver nog geen werk gevonden. Intense rug- en handproblemen hinderen hem in zijn zoektocht. Voorlopig ontvangt hij nog steeds inschakelingsuitkeringen, maar hij vreest voor wat er met hem zou gebeuren moest hij hiervan uitgesloten worden. Hij spreekt zeer frequent met een maatschappelijk werker van Forem die hem helpt in zijn zoektocht naar een job, maar voorlopig zonder succes.

2.2.3 Voortrajecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In wat volgt wordt het beleid van Actiris met betrekking tot de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt voorgesteld. Zoals eerder aangegeven treedt dit beleid pas in werking vanaf januari 2017.

Binnen Actiris begeleidt de Dienst Sociale Consultatie werkzoekenden met lichamelijke en mentale gezondheidsproblemen. Naar analogie met het beleid van de VDAB heeft Actiris ook een structurele graduele opdeling van de steun in functie van de afstand tot de arbeidsmarkt. Zo kan het aangeboden traject in het kader van de begeleiding van specifieke doelgroepen bestaan uit een voortraject, een traject, of een voortraject gevolgd door een traject naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt.

Het *voortraject* wordt aangeboden aan elke persoon uit de verschillende doelgroepen die nood heeft aan een fase die aan het traject van het zoeken naar werk voorafgaat, omdat hij niet in staat wordt geacht binnen het jaar met een arbeidsovereenkomst in het reguliere of aangepaste arbeidscircuit aan de slag te gaan. Het doel bestaat erin de werkzoekende dichterbij de reguliere of aangepaste arbeidsmarkt te brengen, en dit door samen met de persoon te bepalen wat zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn en hem een geheel van intensieve acties aan te bieden, opgebouwd uit activiteiten die de competenties van de persoon versterken en activiteiten die erop gericht zijn de impact van de psycho-medisch-sociale factoren die zijn inschakeling op de arbeidsmarkt belemmeren, te beperken. Het *traject* wordt voorgesteld voor alle personen die aan de criteria van de doelgroep voldoen, maar die minder ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn en voor wie de tussenliggende stap van het voortraject niet nodig is. Deze personen worden geacht in staat te zijn om binnen het jaar een betaalde arbeidsovereenkomst of een opleidingsovereenkomst te kunnen afsluiten. Aangezien de doelgroep

van dit onderzoek de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt betreft, focussen we in deze sectie voornamelijk op het voortraject.

In het kader van het voortraject worden volgende begeleidingsacties aangeboden:

1. *Analyse van de vraag*: deze eerste verkennende stap bestaat o.a. uit een stand van zaken van de situatie (professioneel, administratief, medisch sociaal), een analyse van de vraag van de werkzoekende en een voorstelling van mogelijke diensten;
2. *Socioprofessionele balans, eventueel aangevuld met een medische balans, en actieplan*: in deze fase gaat de medewerker op zoek naar elementen die de situatie van de werkzoekende ophelderen. Voor personen met een medisch probleem of een handicap is een medische (fysieke en/of psychologische) balans verplicht. In dergelijke gevallen doet Actiris een beroep op een externe partner om informatie te verzamelen over de gezondheid van de werkzoekende;
3. *Voorschrijven van zorgacties*: de zorgacties, die worden bepaald bij het opmaken van de medische balans, hebben als doel de gevolgen van de psychomedische factoren die de socioprofessionele inschakeling van de werkzoekende belemmeren, te verminderen. Ze kunnen van ‘medische’ (fysiek, psychologisch, psychiatrisch of cognitieve revalidatie) of ‘psychotherapeutische’ aard zijn;
4. *Voorschrijven van sociale acties*: de sociale acties, die worden bepaald bij het opmaken van de socioprofessionele balans, hebben als doel de gevolgen van de sociale factoren die de socioprofessionele inschakeling van de werkzoekende belemmeren, te verminderen. Ze zullen van ‘sociale’ aard zijn: schuldbemiddeling, verbetering van woonomstandigheden, opvolging van gerechtelijke problemen, moeilijkheden m.b.t. kinderopvang, enz.;
5. *Arbeidsmatige immersie-acties*: de arbeidsmatige immersie-acties, die worden bepaald bij het opmaken van de socioprofessionele balans, hebben enerzijds als doel de mogelijkheden en de wensen van de werkzoekende m.b.t. de inschakeling op de arbeidsmarkt te bepalen en anderzijds de (persoonlijke, sociale en/of communicatieve) vaardigheden van de persoon te versterken. Het gaat om arbeidsmatige immersie-acties in de ruime zin van het woord: vrijwilligerswerk, arbeidszorg, begeleide prekwalificerende stages, beroepsverkennende stages, socio-culturele activiteiten, enz.

Het voortraject mondt uit in een samen met de werkzoekende opgesteld beroepsproject en een afgerond actieplan dat hem aan het einde van het voortraject wordt overhandigd. De mogelijkheden van de werkzoekende om op de arbeidsmarkt te worden ingeschakeld worden in het opvolgingsplan opgesomd. Dit plan omvat een zo goed mogelijke gedetailleerde beschrijving en concretisering van het voor (en met) de persoon opgestelde beroepsproject en van de te ondernemen stappen om dit beroepsproject te realiseren (Actiris, 15 juli 2016).

De Actiris-consulent en de werkzoekende kunnen, in sommige gevallen, tot het besluit komen dat er voor hem onvoldoende mogelijkheden overblijven om zich op de arbeidsmarkt in te schakelen en dat de werkloosheidsverzekering niet langer zinvol is. De externe partner verduidelijkt dit dan in het afgerond actieplan. Vervolgens voegt hij in dit plan de te ondernemen stappen toe om de overgang naar een ander sociaal zekerheids- of sociale bijstandsstelsel te realiseren.

Vergelijkbaar met het beleid door VDAB heeft Actiris een getrapte beleid met een geïntegreerd aanbod van acties op vlak van tewerkstelling en zorg voor diegenen waarvan verwacht wordt dat tewerkstelling mogelijk is. Ook hier dooft echter de steun uit naarmate duidelijk wordt dat de betrokkene niet-toeleidbaar is naar tewerkstelling.

JP: Aangepaste arbeid en psychologische begeleiding

JP heeft gezondheidsproblemen omwille van knobbeltjes in de hersenen waardoor zij vaak een zeer erge vorm van migraine heeft. In 2015 heeft de betrokkene een verlenging op het recht van inschakelingsuitkeringen verkregen omwille van haar medische problematiek.

JP werkt momenteel op basis van dienstencheques en wordt daarbij intensief begeleid door een Actiris-consulent. Omwille van haar problematiek wordt zij tijdens haar tewerkstelling opgevolgd door een psycholoog en een neuroloog. Doordat de betrokkene tijdens een aanval van migraine haar werkzaamheden moet stoppen is er een regeling uitgewerkt waarbij JP zelf haar uurrooster kan aanpassen in functie van haar gezondheidstoestand. Ze maakt zich wel zorgen over het feit dat nieuwe gebruikers van haar diensten in de toekomst misschien minder flexibel zullen zijn.

3 | Concrete alternatieven

Uit de voorgaande secties is duidelijk gebleken dat de huidige regelgeving geen (volledig) aangepast beleid voorziet voor personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt binnen het werkloosheidsstatuut. Volgens de tewerkstellingsdiensten hoort de doelgroep bijgevolg niet thuis in een statuut waarbij de focus primair op een herintegratie op de arbeidsmarkt ligt. In deze sectie zullen een aantal alternatieve pistes bestudeerd worden. We kijken daarbij ook voorbij de eigen landsgrens om te zien wat er met soortgelijke groepen gebeurt in andere EU-landen.

3.1 Een versoepelde opname binnen het RIZIV

De jongste tien jaar is zowel het aantal personen in primaire arbeidsongeschiktheid als in invaliditeit aanzienlijk gestegen. In 2015 overtroffen de uitgaven van de diverse vormen van arbeidsongeschiktheid (als percentage van het BBP) de uitgaven van de werkloosheid voor het eerst. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat er een groeiende bekommernis ontstond om het risico van langdurige arbeidsongeschiktheid in te perken door de personen zo snel mogelijk terug naar werk te leiden. De reactivering van de personen in primaire arbeidsongeschiktheid of in invaliditeit staat anno 2016 dan ook hoog op de politieke agenda. Zowel in de ziekteverzekering als bij de arbeidsbemiddelaars was dit reeds langer een punt van bekommernis en engagement.

Noch het RIZIV, noch de verzekeringsinstellingen, noch de DG Personen met een handicap hadden echter zelf voldoende expertise, capaciteit noch de bevoegdheid om arbeidsongeschikte personen in toenemende mate te activeren, te begeleiden, op te leiden. Daartoe werd in toenemende mate beroep gedaan op regionale diensten zoals de VDAB. In 2009 werd een eerste samenwerkingsinitiatief tussen VDAB, GTB en de verzekeringsinstellingen ondertekend. Het objectief daarbij was om via oriëntering, begeleiding en opleiding personen in arbeidsongeschiktheid naar werk toe te leiden. In ruil voorzag het RIZIV in een extra financiering van zowel de oriëntering als de opleiding. Het samenwerkingsakkoord liep tussen 2012 en 2015. Een aantal praktische problemen leidden uiteindelijk tot een nieuw raamakkoord dat ingang vond vanaf januari 2016. Gelijkaardige samenwerkingsovereenkomsten bestaan ook in Brussel en in het Waalse Gewest, en voor personen in een situatie van beroepsziekte of arbeidsongeval. Daarnaast heeft het RIZIV zijn eigen trajecten van re-integratie waaronder de progressieve tewerkstelling.

Hoewel bovenvermelde trajecten een interessante piste zouden zijn voor vele werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met een werkloosheidsstatuut (cf. sectie 3.2) kunnen zij er geen gebruik van maken. Zowel bij de genomen maatregelen in het kader van de samenwerkingsovereenkomst als de eigen trajecten van het RIZIV bestaat de doelgroep namelijk enkel uit erkende arbeidsongeschikte personen in primaire arbeidsongeschiktheid of invaliditeit (De Coninck et al., 2016). Om als arbeidsongeschikt erkend te worden moet aan volgende voorwaarden voldaan worden:

- alle werken hebben stopgezet om gezondheidsredenen;
- meer dan 66% ongeschikt zijn om te werken in vergelijking tot het laatst uitgeoefende beroep en alle beroepen die men ooit hebt uitgeoefend of zou kunnen uitoefenen rekening houdend met de opleiding van de betrokkene (RIZIV, 15 december 2015).

Werklozen met een graad van arbeidsongeschiktheid van meer dan 33% vallen onder de regelgeving van de RVA en dus niet onder de RIZIV-wetgeving zolang niet geoordeeld is dat zij meer dan 2/3de van hun verdienvermogen verloren hebben. Bijgevolg vallen zij uit de doelgroep van de samenwerkingsovereenkomst en zij kunnen geen gebruik maken van de gerelateerde diensten. Los van het feit dat er bij het RIZIV wordt uitgegaan van een verlies van minstens 66% van het verdienvermogen is de voorwaarde dat het moet gaan om een ‘verlies’ van het verdienvermogen *an sich* al beperkend. Personen die een ernstige problematiek hebben voorafgaand aan de (mogelijke) intrede op de arbeidsmarkt (hetzij ‘aangeboren’, hetzij opgelopen tijdens hun studieloopbaan) kunnen hun verdienvermogen namelijk niet verliezen omdat ze het nooit hebben kunnen aantonen. Hierdoor vallen personen met een aandoening vóór de intrede op de arbeidsmarkt als het ware door de mazen van het net. Een versoepeling van de terminologie betreffende verdienvermogen dringt zich bijgevolg op. Anders blijft een opname binnen het RIZIV slechts een partiële oplossing voor de personen die aan alle bovenstaande voorwaarden kunnen voldoen (Diesbecq, 15 december 2016).

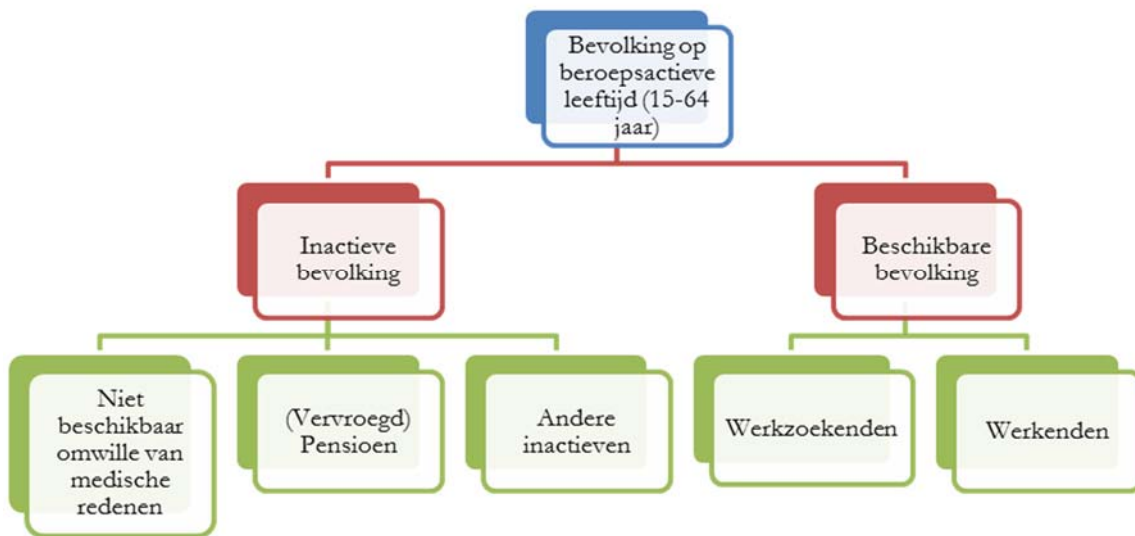
KM: verlies van verdienvermogen met vooraf bestaande medische problematiek

KM ontwikkelde op het einde van haar studies als maatschappelijk werkster een erge vorm fibromyalgie (een vorm van reuma) en CVS. De betrokkene heeft als gevolg van haar ziekte veel spierpijnen, waardoor ze vaak uitgeput is en slaapstoornissen heeft.

In 2006 werd KM door de mutualiteit arbeidsgeschikt verklaard. Hiertegen ging ze in (hoger) beroep. Het eindvonnis van het arbeidshof in Antwerpen luidde dat ze voor meer dan 66% arbeidsongeschikt verklaard werd ten aanzien van de algemene arbeidsmarkt, maar dat dit een vooraf bestaande toestand was. Volgens de huidige regelgeving impliceerde dit dat ze definitief werd uitgesloten van ziekte-uitkeringen. Inmiddels vroeg KM een inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap aan. Er werd echter geoordeeld dat de betrokkene niet voldeed aan de voorwaarde betreffende de 66% arbeidsongeschiktheid. Aangezien dit inging tegen een eerdere uitspraak is ze hiertegen in beroep gegaan. Voorlopig is er nog geen beslissing genomen.

Positief is dat het RIZIV begint na te denken over een alternatief voor de traditionele strikte opdeling van de statuten in werkend-werkloos-inactief (arbeidsongeschikt). In het kader van de bestuursovereenkomst (2013-2015) voorziet het RIZIV namelijk verdere acties op het vlak van ontwikkeling van de kennis inzake arbeidsongeschiktheid en invaliditeit. Eén van de actieverbintenissen daarbij was de ontwikkeling van een barometer van de arbeidsongeschiktheid. Deze barometer moet dienen als een communicatiemiddel van het RIZIV bestemd voor onder meer de verzekeringsinstellingen, de beroepsbeoefenaars van de gezondheidszorg, de sociale partners en de burgers. Gezien het steeds groter wordend belang van de verschillende vormen van arbeidsongeschiktheid en handicap wordt de bevolking op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) onderverdeeld in 5 niet-overlappende groepen, met name de werkenden en de werkzoekenden (excl. werkzoekenden in arbeidsongeschiktheid), die samen de ‘beschikbare bevolking’ worden genoemd, en de personen die niet beschikbaar zijn omwille van medische redenen, de (vervroegd) gepensioneerden en andere inactieven (Plasman et al., 2016).

Figuur 3.1 Typologie van de bevolking op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar)



Bron Plasman et al., 2016, eigen bewerking

Belangrijk is dat binnen deze typologie de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% tot de categorie ‘inactieve bevolking die niet beschikbaar is omwille van medische redenen’ behoort. Anderzijds omvat de categorie ‘werkzoekenden’ de personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen tijdens hun zoektocht naar nieuw werk, met uitzondering van de uitkeringsgerechtigde werklozen met een arbeidsongeschiktheid die vrijgesteld zijn van werk zoeken. Met deze typologie stapt men dus af van de traditionele verdeling waarbij de werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (complexe problematiek en/of minstens 33% arbeidsongeschiktheid) tot de actieve/beschikbare bevolking behoort. Deze verdere opdeling zorgt voor een meer realistisch beeld van de Belgische arbeidsmarkt, wat moet toelaten het onderscheid te maken tussen personen die daadwerkelijk beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt (werknemer of zelfstandige of werkloos en beschikbaar op de arbeidsmarkt) en personen die tijdelijk of permanent niet beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt als gevolg van arbeidsongeschiktheid of een handicap.

Dat het concept van de barometer uitgaat van een meer ‘graduele’ afstand tot de arbeidsmarkt, en breekt met strikte vereisten om als arbeidsongeschikt erkend te worden kan gezien worden als een aanzet tot oplossing van het huidige dichotome model. De barometer is echter voorlopig slechts een communicatiemiddel dat zelfs nog gepubliceerd dient te worden. Hoewel vele werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in feite (deels of tijdelijk) arbeidsongeschikt zijn, zit een versoepeling van de voorwaarden om als arbeidsongeschikt erkend te worden er momenteel niet meteen aan te komen. Een alternatief kan erin bestaan om een opening te creëren waarbij de doelgroep van dit onderzoek wel gebruik zou kunnen maken van de begeleiding en de diensten van het RIZIV zonder daarvoor van statuut te moeten veranderen. Gezien de nauwe samenwerking tussen diensten van het RIZIV, de VDAB & GTB bestaan er namelijk al kanalen waarbij de betrokken partners interageren (Decuman, 9 november 2016). In de volgende sectie worden een aantal interessante begeleidingsmaatregelen binnen het RIZIV besproken.

3.2 Een deeltijdse tewerkstelling met bijkomende uitkering

Voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is het in het merendeel van de gevallen onrealistisch te verwachten dat zij van de ene dag op de andere kunnen ingeschakeld worden in een

voltijdse job. Het probleem is echter dat personen die leven van een uitkering (hetzij een werkloosheidsuitkering, hetzij een ziekte- of invaliditeitsuitkering) en een ‘beetje’ werken gevaar lopen om hun uitkering te verliezen. Voor personen met een handicap of een complexe problematiek is het vaak moeilijk om genoeg te kunnen verdienen om hun uitkering te kunnen missen. Het resultaat is dat dergelijke personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt heel lang volledig thuis zitten, terwijl ze eigenlijk zouden willen en kunnen (verder) werken, zichzelf ontwikkelen, bijdragen aan de maatschappij en op die manier een hoger inkomen verwerven. De huidige regelgeving laat dit echter niet altijd toe waardoor werkzaam zijn al te vaak gereduceerd wordt tot een alles-of-niets verhaal.

3.2.1 Progressieve werkhervatting

Binnen deze context is het principe van de progressieve werkhervatting interessant. Het laat erkende arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen toe om uitkeringen en een (beperkte) tewerkstelling te combineren. In dat geval kunnen de betrokkenen onder bepaalde voorwaarden terug een (deeltijdse) beroepsbezigheid uitoefenen met behoud van hun erkenning als arbeidsongeschikte en met gedeeltelijk behoud van hun ziekte-uitkering. De progressieve tewerkstelling beoogt in principe een volledige werkhervatting op termijn, maar verhindert niet dat de deeltijdse werkhervatting met goedkeuring van de adviserend geneesheer blijft voortduren zolang de betrokkene minstens 50% arbeidsongeschikt blijft, desnoods voor altijd. Bovendien aanvaardt men vele werkschema's, aangepast aan de mogelijkheden van de betrokkene. Ook tewerkstelling in een beschutte werkplaats behoort tot de mogelijkheden. Voor werknemers is het steeds de adviserend geneesheer van het ziekenfonds die de toelating hiervoor geeft. Hij bepaalt de duur, de periode en welke activiteit is toegestaan.

Doordat de personen die progressief tewerkgesteld zijn het recht op een uitkering van het ziekenfonds behouden naast het inkomen van de werkgever, kunnen zij onmiddellijk beroep doen op de uitkering indien zij hervallen. Bij terugval is de werkgever dus ook niet verplicht het gewaarborgd loon uit te betalen (Steunpunt Handicap & Arbeid, 5 oktober 2016). Het RIZIV is een groot voorstander van de progressieve werkhervatting en heeft in het recente verleden informatiecampagnes opgestart omdat ze denkt dat te weinig bedrijven en werknemers dit systeem kennen (Attentia, 20 mei 2014).

Uit een recent onderzoek naar de activering van arbeidsongeschikten blijkt dat het merendeel van diegenen die werk gevonden hebben (52%) dit doet in een statuut van deeltijdse werkhervatting. Dit bevestigt het belang van een dergelijke maatregel als strategie naar werk en weerlegt de vrees dat men hiermee zich zou nestelen in de arbeidsongeschiktheid. De regeling van deeltijdse werkhervatting is overigens versoepeld maar toch blijft er een rem bestaan. Zo blijkt uit de berekeningen dat 7% van wie deeltijds aan het werk gaat geen uitkering meer geniet omwille van de inkomensgrenzen. Hoewel wettelijk voorzien is dat tijdens deze periode van deeltijdse werkhervatting de regelgeving rond gewaarborgd loon niet van toepassing is, staan een aantal werkgevers eerder weigerachtig tegenover deeltijdse werkhervatting. Zeker wanneer iemand voorheen deeltijds aan de slag was en nu aangeeft om aan een nog kleiner percentage arbeidsvolume te willen starten, geven een aantal werkgevers aan dat dit te moeilijk te organiseren valt. Veel is afhankelijk van hoe gemakkelijk de persoon in kwestie te vervangen is of zijn/haar taken kunnen overgenomen worden: indien vervanging gemakkelijk is, zullen werkgevers misschien minder geneigd zijn om bepaalde inspanningen voor deeltijdse werkhervatting te doen (De Coninck et al., 2016).

Doordat de maatregel toelaat om geleidelijk aan het werk te hervatten na langdurige afwezigheid waarbij de betrokkenen steeds kunnen terugvallen op een uitkering bij hervall is het een veilige en realistische manier om zich (proberen) te re-integreren op de arbeidsmarkt. De progressieve werkhervatting is echter exclusief voorzien voor personen die arbeidsongeschikt zijn. Hoewel de maatregel

ook zeer interessant zou zijn voor een groot aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die momenteel nog in het werkloosheidsstelsel vervat zitten, kunnen zij er dus geen gebruik van maken. Zowel Patricia Vroman van het Vlaams Departement Werk en Sociale Economie (WSE) en Bert Boone van de Werkplekarchitecten¹¹ zien nochtans heil in een soortgelijke aanpak voor de doelgroep van dit onderzoek. Het kan namelijk een opening zijn voor bepaalde werkzoekenden om (zeer) beperkt te kunnen gaan werken terwijl blijvend aanspraak kan worden gemaakt op een uitkering als vangnet, mocht het niet lukken. Indien heractivering wel lukt, kunnen de werkuren in functie van de capaciteiten en noden van de betrokkene stelselmatig opgebouwd worden (Vroman, 15 september 2016; Boone, 22 september 2016).

3.2.2 Arbeidsintegratiejobs

Een andere interessante optie is het principe van arbeidsintegratiejobs dat in mei 2016 voor het eerst werd gelanceerd door federaal parlementslid Jan Spooren (NV-A). Het wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratie-jobs creëert een bijkomende vorm van ‘toegelaten arbeid’ voor personen die (langdurig) arbeidsongeschikt zijn. Het stelsel schept volgens Spooren een arbeidsrechtelijk en sociale zekerheidsrechtelijk kader voor werk-op-maat oplossingen. Concreet bepalen werkgever en arbeidsintegratiewerknemer in een raamcontract van bepaalde duur de basisvoorwaarden van de tewerkstelling (voornamelijk functie en loon). Binnen dat raamcontract spreken werkgever en arbeidsintegratiewerknemer, via het sluiten van opeenvolgende integratie-arbeidsovereenkomsten, af wanneer er effectief wordt gewerkt. De arbeidsintegratiewerknemers in dit stelsel hebben qua loonvoorwaarden en arbeidsomstandigheden dezelfde rechten als de reguliere werknemers, wat o.a. inhoudt dat in ieder geval het minimum(uur)loon zoals vastgesteld in de betrokken sector en de welzijnswetgeving dient gerespecteerd te worden. Het loon voor de gewerkte uren is onderworpen aan de sociale zekerheid, en de arbeidsintegratiewerknemers bouwen dus ook sociale rechten op (bv. pensioen). Werkgever en arbeidsintegratiewerknemer kunnen elkaar tijdens de uitvoering van de overeenkomst beter leren kennen zonder daarbij financiële of andere risico's te nemen. Zowel het afsluiten van een raamovereenkomst als de invulling via integratie-arbeidsovereenkomsten is volledig vrijblijvend voor beide partijen. Er wordt enkel betaald voor de gepresteerde uren.

Met dit idee wil het parlementslid bruggen bouwen tussen inkomenszekerheid en (weder)tewerkstelling. Het is niet de bedoeling dat mensen in een arbeidsintegratie-job blijven zitten, dat gewone jobs verdrongen worden, of dat deze mensen meer zouden gaan verdienen dan een collega in een gewone job. Er zijn een aantal mechanismen ingebouwd om werkgevers en arbeidsintegratiewerknemers te stimuleren hun tijdelijke band via een arbeidsintegratie-job om te zetten in een reguliere arbeidsovereenkomst. Er is een beperking in de tijd (maximaal 2 jaar) om te werken in het stelsel van de arbeidsintegratiejobs en er is een progressief stelsel van compensatiebijdragen. Personen waarvoor de doorstroming naar regulier werk onhaalbaar lijkt kunnen een uitzondering aanvragen op de beperking in de tijd (Spooren, 10 mei 2016).

Het voorstel is in oorsprong voornamelijk gericht op personen die (langdurig) arbeidsongeschikt zijn, maar kan ook een interessante piste zijn voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die momenteel nog in het werkloosheidsstelsel vervat zitten. Hoewel het voorstel toelaat om een verlenging van de termijn aan te vragen, wordt de normale duur van de arbeidsintegratie-jobs beperkt tot maximum 2 jaar. De bedoeling van de jobs is dan ook dat ze een opstap zijn naar een gewone job. Dit is echter voor veel personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet evident. Indien zij in dat geval niet op een verlenging kunnen rekenen dreigen zij terug te vallen in de inactiviteit. Het

¹¹ De Werkplekarchitecten zijn een honderdtal zelfstandige, niet-winstgedreven organisaties die alle lid zijn van Sterpunt Inclusief Ondernemen vzw. Het Sterpunt Inclusief Ondernemen vertegenwoordigt en ondersteunt de not-for-profit aanbieders van opleiding, coaching en werkplekieren.

gevaar bestaat dan ook dat de nadruk te veel komt te liggen op activering en niet voldoende rekening wordt gehouden met de complexe problematiek waarmee ze te kampen hebben. Bijgevolg is het van essentieel belang om de mogelijkheid tot het combineren van een inkomen uit een uitkering met een inkomen uit werk ook op de langere termijn te behouden.

Daarnaast kan men zich ook de vraag stellen bij de meerwaarde om nóg een extra systeem van deeltijdse werkhervatting in te voeren. De progressieve werkhervatting is reeds een systeem dat deze mogelijkheid biedt¹² en bovendien staat er met het re-integratieplan nog een belangrijke derde mogelijkheid voor de deur (De Block, 3 juli 2015). Een andere kanttekening kan gemaakt worden bij de gebrekkige omkadering: de adviserend geneesheer zou zelfs geen toelating moeten geven om een dergelijke overeenkomst aan te gaan. Het huidige doelpubliek (langdurig zieken en personen met een handicap) is zeer fragiel, en dat geldt evenzeer voor de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die momenteel nog in het werkloosheidsstelsel vervat zitten. Het huidige voorstel van arbeidsintegratie-jobs betreft echter een stelsel waarin men minder kan gaan werken, maar waar er geen begeleidend noch medisch kader wordt voorzien. Zonder aanpassingen lijkt het vooral voordelig voor de betrokken werkgevers. Administratief wordt het namelijk veel eenvoudiger (en goedkoper) om dergelijke werknemers aan te nemen. Bovendien hangt de werknemer in grote mate af van de werkgever: indien de werkgever de raamovereenkomst eenzijdig stopzet, zijn er in het wetsvoorstel geen beroepsmogelijkheden voorzien (Rochtus, 17 november 2016).

3.2.3 Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's)

Een Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap (PWA) geeft mensen de kans om een aantal uren per week zinvol bezig te zijn. Het gaat om werkzoekenden die (tijdelijk) niet in staat zijn om meer dan een aantal uren per week te werken en daarom weinig kans maken op een 'gewone' job. Ze zoeken al heel lang werk, zijn lang ziek geweest of zijn laaggeschoold. De langdurig werkloze ontvangt een globaal maandinkomen gelijk aan het bedrag van zijn volledige werkloosheidsuitkering, vermeerderd met een belastingvrij bedrag van 4,10 euro per gepresteerd uur. De gerechtigden op het leefloon en zij die een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie of financiële maatschappelijke hulp genieten, ontvangen hun uitkering aangevuld op soortgelijke manier. Sinds 1 juli 2014 is de bevoegdheid voor de regeling van de PWA's overgedragen aan het Vlaamse, Waalse en Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Voorlopig blijft de RVA belast met de uitvoering van deze materie in het Vlaams Gewest.

Voor de doelgroep van dit onderzoek kan PWA een belangrijke meerwaarde zijn. Het is voor deze kwetsbare groep namelijk heel belangrijk dat ze een houvast heeft en in een stabiele omgeving kan werken. PWA biedt deze groep mensen heel wat kansen om betrokken te blijven in de maatschappij. Zo zijn ze vaak een meerwaarde voor scholen, gemeenten of mensen uit de buurt. PWA is echter niet alleen een meerwaarde voor de werknemer. Zowel privépersonen, lokale overheden, vzw's als andere niet-commerciële verenigingen, onderwijsinstellingen en land- of tuinbouwbedrijven kunnen opdrachten laten uitvoeren door PWA-werknemers. Ze kunnen daarvoor een belastingvoordeel krijgen. Daarenboven laat het de gebruikers toe om een beroep te doen op PWA-werknemers voor taken die anders niet meer betaalbaar zijn (RVA, 22 november 2016).

KH: gemachtigd opzichter in het kader van PWA

KH is voor minstens 33% arbeidsongeschikt en is al vele jaren werkloos. Haar man werkte als zelfstandige, maar moest omwille van darm- en maagkanker zijn zelfstandige activiteit stopzetten. Omdat haar man zonder inkomen viel, werd KH gezinshoofd en moest ze rondkomen met amper 1 100 euro per maand.

¹² Het voorstel van de herintegratiejobs is weliswaar soepeler en ruimer toepasbaar, maar een aanpassing van de progressieve werkhervatting zou in dezelfde richting kunnen gaan.

Vroeger heeft KH veel, maar tevergeefs gesolliciteerd in het reguliere arbeidscircuit. Sinds 2009 werkt ze als PWA-werknemer: Ze is gemachtigd opzichter waardoor ze iedere morgen en avond kinderen het straat helpt oversteken. Hoewel ze hiermee slechts enkele euro's per week bijverdiend, stelt ze dat het extra geld zeer welkom is. Daarnaast zorgt de tewerkstelling in het kader van PWA ervoor dat ze zich nuttig voelt voor de gemeenschap.

De Vlaamse Regering gaat het PWA-systeem echter grondig veranderen. Vanaf 1 juli 2017 start het nieuwe systeem Wijkwerken. Een belangrijke verandering is dat het wijkwerken in de conceptnota beperkt wordt tot 6 maanden, verlengbaar tot maximaal 1 jaar. In tegenstelling tot de PWA-regelgeving, waarbij de werknemer het werk voor onbepaalde tijd kan blijven doen, zou men dus na een korte periode al terugvallen in de werkloosheid en verliest men zijn nuttige dagbesteding. De korte maximumtermijn van de wijkwerk-trajecten zorgt er ook voor dat de gebruiker in principe elke zes maanden een andere werknemer moet tewerkstellen. Hierdoor is er minder ruimte voor opleiding en keuze op maat en wordt het systeem minder aantrekkelijk in gebruik. Daarenboven zijn er nog veel onduidelijkheden met betrekking tot het behoud van de vergoeding van 4,10 euro en de overgangsperiode voor bestaande PWA-werknemers (ACV-Vlaams ABVV-ACLVB, 2016).

3.3 De uitbouw van een sociaal activeringsaanbod

De beste manier om een persoon opnieuw duurzaam in te schakelen in de maatschappij blijft een geslaagde integratie op de arbeidsmarkt. Voor de doelgroep van dit rapport is gebleken dat dit echter niet altijd tot de (directe) mogelijkheden behoort. Bijgevolg moeten zij op een alternatieve manier de kans krijgen om zich duurzaam te integreren in de maatschappij. Zo zullen personen voor wie een integratie op de arbeidsmarkt op korte of zelfs langere termijn onmogelijk geworden is toegang moeten hebben tot sociaal nuttige activiteiten. Deze emancipatorische variant van activering stelt dus de behoefte aan re-integratie van de sociaal uitgeslotene centraal. Maximale sociale ontplooiing is daarbij de centrale doelstelling. In België wordt sociale activering als specifieke vorm van activering niet omschreven in de regelgeving. Ook in andere landen is dit niet het geval. Een uitzondering is Nederland, waar in art. 6 van de WWB (Wet Werk en Bijstand) sociale activering is beschreven als 'het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie'. De opvatting is dat sociale activering de afstand tot de arbeidsmarkt verkleint en daarom een passende voorziening kan zijn in situaties waarin het voor een cliënt nog niet haalbaar is om te functioneren in een werksituatie.

Voorlopig treden de OCMW's op als de voornaamste aanbieders van sociale activering. In de organieke OCMW-wet van 8 juli 1976 verduidelijkt artikel 57 zo dat het OCMW tot taak heeft aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is en niet enkel lenigende of curatieve hulp te verzekeren, doch ook preventieve hulp. De wet verduidelijkt eveneens dat een van de specifieke taken van het OCMW erin bestaat de sociale participatie van de gebruikers te bevorderen (Federaal Parlement, 8 juli 1976).

Met hun sociale activeringsprogramma's streven de Belgische OCMW's een veelheid aan doelen na: men tracht cliënten opnieuw in de samenleving te betrekken waardoor hun welbevinden verhoogt, men tracht hun persoonlijke ontwikkeling te bevorderen en men beoogt perspectieven te openen met betrekking tot tewerkstelling. De OCMW's beseffen echter wel dat de toeleiding naar arbeid voor een groot van het cliënteel geen realistische optie is. Zo blijkt uit een onderzoek van Van Dooren et al. (2012) dat twee op drie van de bevraagde OCMW's van mening zijn dat van de deelnemers aan sociale activering maximaal 30% potentieel in aanmerking zou komen voor activering naar betaalde arbeid. In Wallonië is zelfs 71,5% van de OCMW's deze mening toegedaan. Met andere woorden, met 28,4%

potentieel bemiddelbaren onder de deelnemers aan sociale activering gaat het overduidelijk om een publiek dat ver af staat van de arbeidsmarkt. Dit wijst alvast op de laagdrempeligheid en toegankelijkheid van het sociale activeringsaanbod. Voor een grote groep wordt sociale activering bijgevolg gerechtvaardigd vanuit zuiver sociale doelen zoals het opdoen van sociale contacten, het persoonlijk welbevinden, het versterken van zelfvertrouwen en inzicht in eigen mogelijkheden. Te vaak draagt de aard van de activiteiten (socio-cultureel, recreatief) er echter toe bij dat sociale activering als iets bijkomstig wordt gezien waardoor de achterliggende meerwaarde onderbelicht blijft (Van Dooren et al., 2012).

Omdat de OCMW's in het kader van sociale activering een ruime waaier van activiteiten aanbieden aan personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan men zich de vraag stellen of het ook geen interessante piste zou zijn voor de doelgroep van dit onderzoek. Hoewel zij momenteel nog in het werkloosheidsstelsel vervat zitten, is het ontegensprekelijk dat velen onder hen wel zouden varen bij een dergelijk aanbod. De trajecten die door de tewerkstellingsdiensten aangeboden worden focussen momenteel namelijk voornamelijk op (een latere) tewerkstelling terwijl dit voor velen onder hen niet (meer) van toepassing is. Lut Gailly en Nicole Willems van de dienst gespecialiseerde klantenwerking van de VDAB bevestigen dat deelname aan sociale activeringsmaatregelen door personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zeker zinvol zou zijn aangezien ze nu vaak aan hun lot worden overgelaten. De tewerkstellingsdiensten beschikken echter niet over het nodige kader om een dergelijk aanbod te kunnen uitbouwen, en het behoort zeker niet tot hun primaire taken (Gailly & Willems, 23 augustus 2016). Ook Patricia Vroman van het Vlaamse departement Werk & Sociale Economie stelt dat de tewerkstellingsdiensten zich zouden moeten kunnen focussen op tewerkstellingsdoelen. Wel kan het interessant zijn om via partnerschappen de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op een meer structurele wijze te kunnen doorverwijzen naar aanbieders van sociale activering (Vroman, 15 september 2016).

Aangezien de OCMW's - en andere welzijnsdiensten zoals CAW's, diensten voor geestelijke gezondheidszorg, doelgroepverenigingen, samenlevingsopbouw - over de nodige expertise en ervaring beschikken met betrekking tot sociale activering kan men zich de vraag stellen of de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ook geen gebruik zouden kunnen maken van hun diensten.¹³ Dit ligt in lijn met één van de conclusies van het onderzoek van Van Dooren et al. (2012) waarbij gesteld wordt dat een ruimere doelgroepomschrijving te bepleiten is: ook personen in schuldbemiddeling of uit rusthuizen, en zelfs uitkeringsgerechtigde werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zouden in aanmerking moeten komen.

Doordat de meeste welzijnsactoren eigen middelen inzetten voor de sociale activeringsactiviteiten zal het belangrijkste spanningsveld met betrekking tot een potentiële verruiming van de doelgroep voornamelijk van financiële aard zijn. Formalisering en structurele verankering van de W²-trajecten - eerder dan de stopzetting ervan - kan hier een oplossing bieden. Concrete hefboomen voor financiering die in de toekomst meer ruimte kunnen maken voor sociale activering (hetzij collectief, hetzij individueel) zijn subsidies voor Socio-culturele Participatie en het Europees Sociaal Fonds. Financieringsinstrumenten kunnen specifiek stimuleren dat de betrokken actoren onderling samenwerken bij het opzetten van initiatieven (Van Dooren et al., 2012).

13 In de (inmiddels stopgezette) W²-trajecten waren diverse actoren uit de welzijnssector betrokken met een soortgelijk aanbod.

3.4 Aanpassingen binnen het stelsel van de inschakelings- en werkloosheidsuitkeringen

Aangezien financiële, wettelijke en andere obstakels diensten binnen andere stelsels momenteel weerhouden om een opening te creëren voor de betrokken doelgroep, zal er op korte termijn waarschijnlijk moeten gedacht worden aan een oplossing binnen het huidige stelsel van inschakelings- en werkloosheidsuitkeringen. Zo zou men de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen onderbrengen in een apart statuut met aangepaste verplichtingen (o.a. met betrekking tot het actief zoekgedrag). Daarnaast kan nagedacht worden over een verdere verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen voor de betrokkenen waarvoor het aangepaste traject nog niet is afgerond of zelfs nog niet is gestart.

Volgens Patricia Vroman van het Vlaams Departement Werk en Sociale Economie (WSE) kan een dergelijke aanpassing van het huidige statuut vooral nuttig zijn voor een beperkt deel van de doelgroep, nl. ‘tijdelijk ontoeleidbaren’ die op termijn vermoedelijk terug kunnen ingeschakeld worden in de arbeidsmarkt. In het geval van een verlenging van het recht op inschakelingsuitkeringen kan het iets meer stabiliteit bieden op financieel vlak. Het is echter geen structurele oplossing. Het voornaamste doel moet er namelijk in bestaan om deze personen een zinvol traject te kunnen aanbieden. Het simpelweg parkeren in een stelsel waar ze eigenlijk niet thuishoren zal voor de meesten allerminst het ideale scenario zijn (Vroman, 15 september 2016). Bert Boone van de Werkplekarchitecten vreest ook dat het niet mogelijk zal zijn om een fundamentele oplossing te kunnen aanbieden binnen het huidige stelsel. Anderzijds lijkt het onrealistisch om op de korte termijn elke persoon met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt in een beter passend statuut onder te brengen. Bijgevolg kunnen dergelijke aanpassingen binnen het huidige statuut noodzakelijk zijn in afwachting een meer structurele oplossing. Hij pleit in dat geval wel voor een bepaalde maximumtermijn waarna de betrokkenen moeten doorverwezen zijn naar een ander statuut (Boone, 22 september 2016).

3.5 Inspiratie uit het buitenland?

In de denkoefening voor een alternatief beleid ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan het interessant zijn om te kijken naar wat er in het buitenland gebeurt met soortgelijke groepen. In onderstaande tabel wordt voor een aantal andere EU-landen¹⁴ nagegaan welk statuut de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (uiteindelijk) verkrijgen en welke rechten en plichten daarmee gepaard gaan.

¹⁴ Voor zover we informatie konden achterhalen.

Land	Beleid ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
Nederland	<p>De werkloosheidsuitkering is eindig in de tijd en wordt in de periode 2016-2019 zelfs teruggebracht van 38 naar 26 maanden. Indien een werkloze ziek wordt, heeft hij recht op een ziekte-uitkering voor maximum 9 maanden. Daarna kan een recht ontstaan op een invaliditeitsuitkering indien men voor minstens 35% arbeidsongeschikt is. Zowel in het kader van de ziekte-uitkering als de invaliditeitsuitkering is er aandacht voor re-integratie op de arbeidsmarkt. Als dat geen mogelijkheid is, zijn er mogelijkheden in de sfeer van sociale activering en dagbesteding.</p> <p>Betrokkenen die geen recht hebben op een invaliditeitsuitkering kunnen steeds terugvallen op een bijstandsuitkering (participatiewet). In dat geval wordt wel verwacht dat de bijstandsontvanger al het mogelijke doet om opnieuw aan werk te geraken. Als er door de complexe problematiek niet meer voldaan kan worden aan deze arbeidsplicht kan een verzoek ingediend worden om van deze verplichting te worden ontheven. Een vrijstelling is altijd tijdelijk van aard en wordt dus na verloop van tijd opnieuw beoordeeld (Van Waveren, 15 november 2016).</p>
Duitsland	<p>De werkloosheidsuitkeringen zijn eindig in de tijd (een maximumduur van 2 jaar voor oudere werkzoekenden). Langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vallen nadien terug op een basisuitkering. Zij zijn daarenboven ondervertegenwoordigd in de meeste integratiemaatregelen als gevolg van een afromingsbeleid. In 2014 werd een beleid ter verbetering van de integratie van langdurig werklozen geïntroduceerd met gesubsidieerde jobs als voornaamste maatregel. Het voornaamste probleem is echter dat er slechts 600 miljoen euro voorzien is voor 15 000 jobs. Voor de ongeveer 1 miljoen langdurig werklozen is dit dus slechts een druppel op een hete plaat (Hanesch, 20 oktober 2016).</p>
Luxemburg	<p>De werkloosheidsuitkering is beperkt tot een maximum van 1 jaar. Langdurig werklozen vallen nadien terug op een minimuminkomen. Zij zijn wel verplicht om ingeschreven te zijn bij het arbeidsbureau. Er bestaan uitzonderingen, onder meer omwille van gezondheidsredenen. De afgelopen jaren werden er echter steeds minder uitzonderingen toegestaan wat impliceert dat meer betrokkenen verplicht moeten deelnemen aan arbeidsmarkt-integratietrajecten of activiteiten van openbaar nut. Men is echter onvoldoende in staat om iedereen een dergelijk traject aan te bieden omdat bedrijven onvoldoende meewerken (Swinen, 11 oktober 2016).</p>
Verenigd Koninkrijk	<p>De betrokkenen hebben recht op inkomensgerelateerde werkloosheidsuitkeringen op voorwaarde dat zij actief naar werk zoeken. Werklozen die arbeidsongeschikt zijn hebben recht op een uitkering (employment and support allowance). De personen van wie verwacht wordt dat zij na verloop van tijd terug ingeschakeld kunnen worden op de arbeidsmarkt worden regelmatig geëvalueerd. Wanneer zij een passende job niet aanvaarden verliezen zij hun uitkering.</p> <p>De betrokkenen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen een hogere uitkering. Ze worden voorlopig nog geregeld gecontroleerd op hun arbeidsongeschiktheid, maar de regering heeft pas beslist dat dit niet meer zal gebeuren voor personen met bepaalde aandoeningen (Bradshaw, 11 oktober 2016).</p>
Ierland	<p>Werkloosheidsuitkeringen zijn enkel voorzien voor personen die geschikt zijn om te werken. Indien hier niet aan voldaan kan worden, krijgen ze een uitkering binnen een ander statuut afhankelijk van de individuele situatie (ziekte-uitkering, een uitkering voor alleenstaande ouders of een bijstandsuitkering). Bij de aangeboden activeringsmaatregelen wordt de nadruk gelegd op het vrijwillige karakter (Daly, 11 oktober 2016).</p>
Noorwegen	<p>Personen die door een geattesteerde gezondheidsproblematiek ver afstaan van de arbeidsmarkt krijgen ziekte-uitkeringen (met 100% behoud van loon in tegenstelling tot de werkloosheidsuitkeringen) gedurende maximum 1 jaar. Nadien krijgen zij een nieuwe gezondheidsgerelateerde uitkering (arbeidsavklaringspenger) die eveneens voordeliger is dan de werkloosheidsuitkering, voor een periode van maximum 4 jaar. In die periode moeten de betrokkenen deelnemen aan herintegratietrajecten om hun latere deelname aan de arbeidsmarkt te bevorderen. Als de gezondheidsproblematiek chronisch blijkt te zijn, zullen ze uiteindelijk terugvallen op een invaliditeitsuitkering.</p> <p>Personen met psychologische problemen die niet officieel erkend worden, of met een complexe sociale problematiek, hebben minder rechten dan bovenstaande groep en vallen uiteindelijk terug op minimum-uitkeringen. De aangeboden ondersteuning is ook minder structureel van aard en eerder sporadisch (Pedersen, 11 oktober 2016).</p>
Spanje	<p>De werkloosheidsuitkeringen zijn beperkt tot een maximumperiode van 2 jaar. Nadien is er een strikte opdeling tussen werklozen die kunnen werken en arbeidsongeschikten:</p> <p>Personen met een grote mate van arbeidsongeschiktheid (66% of meer) krijgen een onvoorwaardelijke invaliditeitsuitkering. Zij kunnen vrijwillig werken in een beschutte werkplaats of speciaal aangepaste arbeidscentra.</p> <p>Personen met een arbeidsongeschiktheid van 33% of meer kunnen tijdelijk recht hebben op een aangepaste werkloosheidsuitkering voor maximum 11 maanden (kan tot 2x toe verlengd worden).</p> <p>Werklozen die nog inzetbaar zijn vallen terug op een regionale minimumuitkering. De activeringsmaatregelen verschillen van regio tot regio en zijn meestal arbeidsmarktgericht. In een aantal regio's wordt er ook maatschappelijke participatie en psychische/psychologische ondersteuning voorzien voor personen met een complexe problematiek (Rodriguez, 12 november 2016).</p>

Portugal	De werkloosheidsuitkeringen zijn eindig in de tijd. De betrokkenen kunnen nadien recht hebben op een minimuminkomen. Personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden vrijgesteld van de verplichting tot het aanvaarden van een geschikte job, beroepsopleiding of maatschappelijk zinvolle activiteit. Wanneer de ongeschiktheid tot werken als permanent wordt beschouwd hebben de betrokkenen recht op een invaliditeitsuitkering (Perista, 21 oktober 2016).
Italië	Een verzoek voor het verkrijgen van een werkloosheidsuitkering impliceert meteen dat de betrokkene onmiddellijk beschikbaar is op de arbeidsmarkt en 'gepaste' jobaanbiedingen moet aanvaarden. Voor personen die niet in staat zijn om te werken omwille van gezondheidsproblemen bestaan er wel specifieke voorzieningen. Toch blijft de nadruk liggen op de activering van de betrokkenen (deelname aan beroepsopleiding, maatschappelijk zinvolle activiteiten, enz.) (Studio Recherche Sociale, 7 november 2016).
Cyprus	De maximumduur van de werkloosheidsuitkeringen bedraagt slechts 6 maanden. Nadien kunnen personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt recht hebben op een minimuminkomen of een invaliditeitsuitkering. Personen die een minimuminkomen ontvangen worden gestimuleerd om deel te nemen aan alternatieve activiteiten voor werk (waaronder het uitoefenen van gemeenschapsdienst) (Koutsampelas, 11 oktober 2016).
Estland	Indien er een arbeidsongeschiktheid omwille van medische of psychologische redenen wordt vastgesteld, kan er beroep worden gedaan op een invaliditeitsuitkering. Normaliter gelden zowel voor het verkrijgen van de werkloosheidsuitkeringen als de invaliditeitsuitkering vereisten met betrekking tot het actief zoekgedrag. Indien echter wordt geoordeeld dat de betrokkene volledig arbeidsongeschikt is heeft men sowieso recht op de uitkering. Daarnaast kunnen de betrokkenen gebruik maken van reclasseringsmaatregelen die hun maatschappelijke integratie bevorderen (Masso, 8 november 2016).
Letland	De betrokkenen hebben maximum 9 maanden recht op werkloosheidsuitkeringen. Personen die als arbeidsongeschikt erkend worden hebben nadien recht op een invaliditeitsuitkering. De overige (langdurige) werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt vallen terug op een minimuminkomen zolang het gezinsinkomen onder een bepaalde grens blijft. Daarnaast voorzien de lokale overheden andere uitkeringen (o.a. voor huisvesting). De aangeboden activeringsmaatregelen verschillen sterk per gemeente. In sommige gemeenten biedt de sociale dienst bredere maatschappelijke integratiemaatregelen (o.a. vrijwilligerswerk) aan, maar dit is eerder uitzonderlijk (Lace, 11 oktober 2016).
Tsjechië	Er is geen speciale regeling voorzien voor de betrokkenen. Als ze door een dokter als arbeidsongeschikt erkend worden, krijgen ze een ziekte-uitkering. Na 1 jaar kan dit omgezet worden in een invaliditeitsuitkering (Sirovátka, 15 oktober 2016).
Kroatië	De werkloosheidsuitkeringen zijn beperkt tot een maximum van 2 jaar. Nadien vallen de betrokkenen terug op hetzij een minimuminkomen, hetzij een invaliditeitsuitkering (Stubbs, 18 oktober 2016).
Litouwen	De werkloosheidsuitkeringen zijn eindig in de tijd (maximum 9 maanden). De betrokkenen kunnen nadien recht hebben op een minimuminkomen. De degressiviteit van de minimumuitkeringen is niet van toepassing op betrokkenen die geen geschikte job hebben aangeboden gekregen of wanneer zij niet hebben kunnen deelnemen aan activerende maatregelen (Poviliunas, 8 november 2016).
Slovenië	De werkloosheidsuitkeringen zijn eindig in de tijd. Als de betrokkene als arbeidsongeschikt beschouwd wordt kan hij recht hebben op een invaliditeitsuitkering. Indien dit niet het geval kunnen personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt terugvallen op een (financiële) sociale bijstandsregeling. Centra voor maatschappelijk werk bieden hulp door het opstellen van een geïndividualiseerd integratieplan (Stropnik, 19 oktober 2016).
Bulgarije	De werkloosheidsuitkeringen zijn beperkt tot een maximum van 1 jaar. Nadien kunnen de betrokkenen een (zeer laag) minimuminkomen ontvangen. Personen kunnen op basis van een medisch onderzoek als arbeidsongeschikt bestempeld worden (met een verlies van verdienvermogen tussen 50% en 100%). Voor velen onder hen leidt dit echter tot extra obstakels doordat er veel beperkingen zijn wat betreft de jobs die zij mogen uitoefenen (Zahariev, 7 november 2016).
Roemenië	De werkloosheidsuitkeringen zijn eindig in de tijd (maximum 1 jaar). Betrokkenen die als arbeidsongeschikt erkend worden krijgen een invaliditeitsuitkering. Voor de overige personen met een beperking (maar arbeidsgeschikt) bepaalt een wet dat een bedrijf met meer dan 50 werknemers minstens 4% werknemers met een beperking in dienst moet nemen. Toch worden er slechts zelden personen met een beperking aangenomen. Daarenboven zijn activeringsmaatregelen voor deze groep zo goed als onbestaande (Pop, 10 november 2016).

Op basis van bovenstaand overzicht blijkt dat de langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het merendeel van gevallen getransfereerd worden naar een ander statuut. Dit heeft natuurlijk te maken met het feit dat de werkloosheidsuitkeringen, in tegenstelling tot België, een eindig karakter hebben. Dit impliceert dat de betrokkenen automatisch het werkloosheidsstelsel (moeten) verlaten. Wat betreft de uitkeringen kunnen we constateren dat de (langdurig) werklozen met een

grote afstand tot de arbeidsmarkt in de meeste landen uiteindelijk terugvallen op ziekte- en invaliditeitsuitkeringen indien als zij als arbeidsongeschikt erkend worden of moeten rekenen op een algemeen minimuminkomen.

In een aantal landen worden er integratietrajecten aangeboden. De nadruk ligt in de meerderheid echter op een activering naar werk. Zo worden de (langdurig) werklozen ondanks hun complexe problematiek vaak verplicht tot het actief zoeken naar een job als voorwaarde voor het behoud van hun uitkering. Daarnaast zijn er landen waar er van echte ondersteunende begeleiding amper sprake is en de betrokken zichzelf moeten zien te redden. Indien een toekomstige tewerkstelling niet aan de orde lijkt, bieden een aantal landen bredere maatschappelijke integratietrajecten aan.

4 | Algemeen besluit

Door een gebrek aan afstemming tussen de begrippen die gebruikt worden in het kader van de werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt tussen het federale en regionale niveau enerzijds en de regionale overheden onderling anderzijds is er vooralsnog geen sprake van een duidelijk conceptueel kader voor de doelgroep van dit onderzoek. Terwijl er op het Vlaamse niveau een aparte categorie is gecreëerd en geregistreerd voor een doelgroep waarvan men verwacht dat zij niet (opnieuw) aan het werk geraken (de zgn. niet-toeleidbaren), wordt in de andere Gewesten de bredere groep van personen met ernstige medische en psychische problemen beschreven en geregistreerd.

Uit de cijfers van het aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die een uitbreiding van het recht op inschakelingsuitkering kregen, blijkt dat duizenden zich in een dergelijk statuut bevinden. Uit een Franstalig onderzoek blijkt dat de eindigheid van het recht op inschakelingsuitkeringen een grote onzekerheid met zich meebrengt. De meerderheid stelt namelijk dat ze niet weten wat er in de toekomst met hen zal gebeuren en gaat er van uit dat ze niet langer recht zullen hebben op een uitkering waardoor ze noodgedwongen hun toevlucht zullen moeten zoeken tot andere instanties (zoals het OCMW of het DG voor Personen met een handicap). Daarenboven zijn er nog een groot aandeel personen met eenzelfde statuut die zich op dat moment niet in een aangepast begeleidingstraject bevonden en dus geen aanspraak kunnen maken op een verlenging. Het is echter moeilijk om conclusies te trekken op basis van deze brede groep aangezien verwacht kan worden dat een deel later uitstroomt naar een ander statuut. Toch tonen de cijfers van de VDAB met betrekking tot de groep niet-toeleidbaren dat zelfs de ‘meest problematische groep’ omvangrijk is. Daarbinnen vormen de niet-toeleidbaren die een inschakelingsuitkering krijgen slechts een klein aandeel. Noteer overigens dat het overgrote deel van de niet-toeleidbaren relatief oude langdurig werklozen zijn, zelfs bij de gerechtigden op inschakelingsuitkeringen.

Bij een evaluatie van het beleid van de Gewesten ten aanzien van personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt valt op dat de tewerkstellingsdiensten (VDAB, Actiris & Forem) een uitgebreid instrumentarium voorhanden hebben om (langdurig) werklozen met een niet-arbeidsmarktgerelateerde problematiek terug toe te leiden naar werk. In *Vlaanderen* biedt de VDAB een getrappt beleid met vijf verschillende opties aan naargelang de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Terwijl er bij de voorlaatste categorie (activeringsbegeleiding) een intensief traject wordt aangeboden met een projectmatige samenwerking met zorginstellingen, is het contradictorisch om vast te stellen dat de steun en begeleiding uitdooft voor de personen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Voor deze niet-toeleidbaren is de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt te groot waardoor de VDAB van oordeel is dat zij niets meer kan doen.

In het *Brussels Hoofdstedelijk Gewest* kan eenzelfde stramien worden vastgesteld: Actiris biedt een getrappt beleid aan met verschillende trajecten naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt. De trajecten zijn echter wel voornamelijk gericht op een (latere) re-integratie op de arbeidsmarkt wat impliceert dat personen met een te grote afstand niet voldoende ondersteund worden. Het actieplan wordt dan ook afgerond eens men beseft dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de betrokkene op de arbeidsmarkt in te schakelen. In *Wallonië* benadert Forem de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met pluridisciplinaire teams met vertegenwoordigers van verschillende sectoren (sociale sector,

(geestelijke) gezondheidssector, huisvesting). Deze aanpak laat een geïntegreerde aanpak van het probleem toe. Desalniettemin gebeurt dit nog steeds binnen de bestaande structuren van de tewerkstellingsdienst en is er geen structurele afstemming met andere stelsels.

Doordat de trajecten van de Gewestelijke tewerkstellingsdiensten in eerste instantie gericht zijn op een (latere) wedertewerking is de begeleiding en ondersteuning niet geschikt voor personen die op de (middel)lange termijn niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Door de huidige verticale fragmentatie zitten ze letterlijk vast in het werkloosheidsstelsel terwijl velen onder hen misschien beter zouden passen binnen een ander statuut. Binnen die context hebben we het W²-concept naar voren geschoven. In die benadering van trajectwerking wordt in tegenstelling tot de huidige strikte opdeling van de verschillende statuten uitgegaan van een synergie tussen werk en welzijn. Elke persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie die op andere dan arbeidsmarktgerelateerde vlakken professionele dienstverlening nodig heeft, zou hiervoor in aanmerking komen. Een ander belangrijk verschil met het huidige beleid is dat de parallelle lineaire circuits als het ware opengebroken worden en plaats maken voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en aangepaste coördinatiemechanismen. De trajecten zijn in dat geval ook niet langer louter arbeidsmarktgericht maar ook simultaan welzijnsgericht en zullen dus een gepast aanbod kunnen voorzien voor de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die momenteel in het werkloosheidsstelsel vervat zitten. De selectieve invulling van het concept in het Vlaamse beleid heeft echter weinig structureel veranderd. Zo wordt het concept in Vlaanderen vormgegeven aan de hand van de participatieladder waardoor het de lineaire progressie (opwaarts op de ladder) bestendigt. Bovendien regelt het Vlaamse W²-decreet een aanbod voor een aantal treden waarbij de laagste treden (met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt) uit het concept gehouden worden.

Door de magere invulling (en zelfs de facto afbouw) van het W²-concept is het doorbreken van de verkokering tussen de verschillende stelsels vooralsnog geen vanzelfsprekendheid. Bijgevolg hebben we in dit rapport ook gekeken naar een aantal minder radicale alternatieve scenario's met een potentieel gunstige impact op de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt:

- De bespreking van werkhervattingsmaatregelen voor arbeidsongeschikten binnen het RIZIV toonden aan dat initiatieven zoals de progressieve werkhervatting toelaten om op een (financieel) veilige en realistische manier zich te integreren op de arbeidsmarkt. De aangeboden werk-op-maatoplossingen houden rekening met de complexe problematiek van de betrokkenen met mechanismen die een vlotte transitie bij hervatting mogelijk maken.
- Een belangrijke randvoorwaarde is het vrijwillige karakter van dergelijke initiatieven. Zo mag een betrokkene in geen geval gedwongen worden tot deelname en moet de re-integratie op eigen tempo kunnen gebeuren. Daarenboven is het succes van dergelijke maatregelen vaak afhankelijk van de goodwill van participerende bedrijven. Financiële prikkels (zoals een RSZ-korting) zouden werkgevers kunnen stimuleren om dergelijke initiatieven ingang te doen vinden in hun eigen bedrijf. Hoewel de besproken maatregelen zeer interessant zouden zijn voor een groot aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die momenteel in het werkloosheidsstelsel vervat zitten, is het momenteel voorbehouden voor personen die als arbeidsongeschikt erkend zijn.
- Een aanpassing van de voorwaarden van het RIZIV om als arbeidsongeschikt erkend te worden lijkt op de korte termijn weinig waarschijnlijk. Hoewel het RIZIV intensief samenwerkt met de VDAB en GTB kunnen personen met een complexe problematiek die zich momenteel in het werkloosheidsstelsel vinden (en minder dan 66% arbeidsongeschikt zijn) geen gebruik maken van de aangeboden diensten. Dit heeft alles te maken met de verkokering tussen de verschillende stelsels waarbij een transitie van het ene naar het andere stelsel vaak onmogelijk is door de strikte toegangsvoorwaarden. In die context is de idee achter de ontwikkeling van de barometer van de arbeidsongeschiktheid hoopvol. Het stapst namelijk af van de traditionele opdeling werkend-werkloos-

- inactief door de werkzoekenden met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% onder te brengen in de categorie van inactieve bevolking die niet beschikbaar is omwille van medische redenen.
- Voor een groot aantal personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is een beperkte tewerkstelling zelfs een brug te ver. In dat geval kan sociale activering een interessante piste zijn. De deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten kan voor de betrokkenen namelijk een belangrijk positief effect hebben op de welbevinden op voorwaarde dat het niet om een verplichting gaat. Aangezien de OCMW's over de meeste expertise en ervaring beschikken lijken zij hiervoor als eersten in aanmerking te komen. De explosief stijgende caseload van OCMW's vormt echter een belangrijk obstakel. Daarom is het aan te bevelen om ook andere welzijnsdiensten (CAW's, Samenlevingsopbouw en andere) de kans te geven om een eigen aanbod uit te bouwen. Er is zeker geen reden om de sociale activering voor te behouden aan leefloongerechtigden.
 - Het behoud in het stelsel van inschakelings- en werkloosheidsuitkeringen kan voor een beperkt deel (voor wie een integratie op de arbeidsmarkt mogelijk lijkt) een oplossing zijn mits aangepaste voorwaarden (o.a. geen verplicht zoekgedrag en een verlenging van het recht op uitkeringen). Toch lijkt dit voor het merendeel van de betrokkenen op de lange termijn geen aangewezen oplossing aangezien zij op die manier in een statuut gehouden worden waar ze eigenlijk niet (meer) thuishoren.

Op basis van bovenstaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat de doelgroep van dit onderzoek in grote mate beknot wordt door het statuut waarin hij zich bevindt. Hoewel de personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in het werkloosheidsstelsel baat zouden hebben bij de dienstverlening van andere instellingen (RIZIV, OCMW, enz.) kunnen zij hier geen gebruik van maken omwille van de strikte selectievoorwaarden. Bovendien dreigen ze door de degressiviteit van de uitkeringen (en tijdelijkheid van de inschakelingsuitkeringen) massaal in de armoede terecht te komen.

Hoewel velen onder hen niet (meer) thuishoren binnen het werkloosheidsstelsel, waar de focus op wedertewerkstelling ligt, en zij niet kunnen toetreden tot andere stelsels vallen zij op die manier tussen wal en schip. Daarnaast zorgt de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen in de tijd (en de toenemende druk op kwetsbare werklozen in het algemeen) ervoor dat sommige betrokkenen als het ware uit het werkloosheidsstelsel geduwd worden zonder dat ze in een ander statuut opgevangen kunnen worden. Beleidsmakers en mensen uit het werkveld pleiten dan ook voor een aanpassing van het huidige versnipperde landschap.

Kort samengevat, moet een oplossing voor de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt bestaan uit twee componenten: een gewaarborgd uitkeringsstatuut en een gewaarborgd herintegratie-aanbod. Voor elk van beide bestaan diverse scenario's:

- *Uitkeringsstatuut*: ofwel een werkloosheidsstatuut met een leefbare uitkering, en waarin voor deze mensen het actief zoeken naar werk geen conditio sine qua non meer is; ofwel naadloze overgangen tussen de werkloosheidsverzekering en andere stelsels van sociale bescherming, met name ziekte/invaliditeit enerzijds en leefloon(equivalent) anderzijds. Binnen de ZIV zou dan de toegang moeten verruimd worden tot personen met minder dan 66% arbeidsongeschiktheid.
- *Herintegratie-aanbod*: een structurele verankering (en uitbreiding) van de W²-trajecten, en/of de uitbouw van parallelle trajecten vanuit de ZIV (bv. versoepeling van de progressieve werkhervatting of invoering van integratiejobs) en in de welzijnssector (sociale activering).

Belangrijk is vooral dat de doelgroep niet langer tussen wal en schip belandt. Dit vereist een zorgvuldige onderlinge afstemming tussen de verschillende uitkeringsstelsels, met een 'warme overdracht', d.w.z. dat geen uitkeringen stopgezet worden zonder dat de overgang naar een ander stelsel gewaarborgd is. Wat het herintegratie-aanbod betreft, verdient de structurele verankering van W²-trajecten prioriteit omdat de balans tussen aangepaste dienstverlening en onderlinge coördinatie daarin het best verzekerd is. Financiële beperkingen kunnen o.i. geen argument zijn om dit aanbod af te bouwen: het gaat immers om een typisch voorbeeld van sociale investering die op termijn rendeeft. M.a.w. zonder deze investering zal niet alleen de problematiek, maar ook de kost daarvan voor de belastingbetaler alleen maar toenemen.

Vooraf voor de gerechtigden op inschakelingsuitkeringen met een MMPP-label is een oplossing dringend nodig: zoniet zullen zij eind 2017 opnieuw met duizenden hun uitkeringen verliezen, en in (nog diepere) armoede geduwd worden.

Referenties

- Actiris** (15.07.2016), Projectoproep: Acties ter begeleiding van specifieke doelgroepen, Brussel: Actiris, 32p.
- ACV-Vlaams ABVV-ACLVB** (2016), PWA-Krant, Brussel, 4p.
- Attentia** (20.05.2014), Riziv pleit voor progressieve werkhervatting na langdurige afwezigheid
[<https://www.attentia.be/nl/nieuws/riziv-pleit-voor-progressieve-werkhervatting-na-langdurige-afwezigheid>].
- Boone, B.** (22.09.2016), Interview betreffende personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met Bert Boone van de Werkplekarchitecten, Gent.
- Bradshaw, J.** (11.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid** (18.02.2016), Vraag om uitleg over de rechten en plichten van jonge niet-toeleidbaren op de arbeidsmarkt, Brussel: Vlaams Parlement
[<https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1034346/verslag/1037610>].
- Daly, M.** (11.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- De Block, M.** (03.07.2015), Maggie De Block werkt nieuw traject re-integratie uit
[<http://www.deblock.belgium.be/nl/maggie-de-block-werkt-nieuw-traject-re-integratie-uit>].
- De Coninck, A., De Wispelaere, F., Pacolet, J., & Lamberts, M.** (2016), Activering uit arbeidsongeschiktheid: Hoe de dubbele handicap overwonnen wordt, Leuven: HIVA-KULeuven, 183p.
- Decuman, S.** (09.11.2016), Interview met Saskia Decuman (RIZIV)
- Departement Werk en Sociale Economie** (07.06.2013), Werkdocument W², Brussel: Vlaamse Overheid, 21p.
- Diesbecq, N.** (15.12.2016), Interne correspondentie over 'verlies' van verdienvermogen.
- Federaal Parlement** (08.07.1976), Organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, Brussel: Federaal Parlement.
- Federale Regering** (14.12.2015), Koninklijk besluit tot wijziging van artikelen 56 en 58 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van artikelen 36/1 tot 36/11, 56/1 tot 56/6 en 58/1 tot 58/12 in hetzelfde besluit, Brussel: Federale Regering.
- Gailly, L.** (13.02.2015), Einde inschakelingsuitkering in cijfers, Brussel: VDAB, 11p.
- Gailly, L., & Willems, N.** (23.08.2016), Interview met Lut Gailly & Nicole Willems van de dienst gespecialiseerde klantenwerking binnen VDAB, Brussel: VDAB.
- Rodriguez Cabrero, G.** (12.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Hanesch, W.** (20.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Khourcha, K.** (02.08.2016), Action nationale des TSE-CSC, Brussel: ACV, 15p.
- Koutsampelas, C.** (11.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Lace, T.** (10.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Leroy, F., & De Haeck, S.** (2008), Van sluitende aanpak naar sluitend maatpak in Over.Werk (3), Brussel: Steunpunt WSE, pp. 25-35.
- Masso, M.** (07.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Montagner, R.** (08.07.2016), Public fragilisé, particulièrement éloigné de l'emploi, Luik: Forem, 3p.
- Otte, A., & Gailly, L.** (04.05.2016), Evaluatieprocedure niet toeleidbaren, Brussel: VDAB, 10p.
- Otte, A., & Gailly, L.** (07.09.2016), Activeringsbegeleiding: inbedding in VDAB dienstverlening vanaf 2017, Brussel: VDAB, 11p.
- Pedersen, A.W.** (11.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Perista, P.** (21.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?

- Plasman, R., Hafsatou, D., Pacolet, J., De Coninck, A., De Wispelaere, F., Perl, F., Vos, F., Alves, J., Vanwynsberghe, L., Decuman, S.** (2016), Statistisch rapport arbeidsongeschiktheid 2014, Brussel/Leuven: Dulbea – ULB/HIVA-KULeuven/RIZIV, 138p.
- Pop, L.M.** (10.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Poviliunas, A.** (08.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- RIZIV** (15.12.2015), Aangifte en erkenning van uw arbeidsongeschiktheid als werknemer/werkloze, Brussel: RIZIV [<http://www.inami.fgov.be/nl/themas/arbeidsongeschiktheid/werknemers-werklozen/Paginas/aangifte-erkenning-arbeidsongeschiktheid-als-werknemer-werkloze.aspx#.WCyAnbLhDct>].
- Rochtus, K.** (17.11.2016), Standpunt CM (uitkeringen en medische directie) over de arbeidsintegratiejobs, Brussel: Christelijke Mutualiteit.
- RVA** (2016), Volledig werklozen die een inschakelingsuitkering genieten en voor wie het recht art. 36 werd uitgebreid: cijfers, Brussel: RVA, 1p.
- RVA** (22.11.2016), Het Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschap: Infoblad G2, Brussel: RVA.
- Sannen, L., & Van Regenmortel, T.** (2011), Krachtgerichte, integrale, trajectbegeleiding voor werkzoekenden in armoede: uitdagingen en knelpunten van een nieuwe methodiek, Leuven: HIVA-KU Leuven, 249p.
- Sirovátka, T.** (15.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Spooren, J.** (10.05.2016), Wetsvoorstel tot invoering van een stelsel van arbeidsintegratie-jobs, Brussel: Federaal Parlement, 21p.
- Steenssens, K., Sannen, L., Ory, G., & Nicaise, I.** (2008), W²: werk- en welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept, Leuven: HIVA-KU Leuven, 196p.
- Steenssens, K., Van Regenmortel, T., & Nicaise, I.** (2013), Input voor de armoedetoets over W²: enkele kanttekeningen bij het 'Werkdocument W²', Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt, 6p.
- Steunpunt Handicap & Arbeid** (05.10.2016), Progressieve werkhervatting [<https://handicapenarbeid.be/dossiers-m-r/progressieve-werkhervatting/>].
- Stropanik, N.** (19.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Stubbs, P.** (18.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Studio Recherche Sociali** (07.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Swinnen, H.** (11.10.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- Van Brabandt, R.** (27.07.2016), Werkloosheidsreglementering inzake procedure voor personen met MMPP-statuuat en met minstens 33%-arbeidsongeschiktheid, Brussel: RVA.
- Van Dooren, G., Kuppens, J., Druetz, J., Struyven, L., & Franssen, A.** (2012), Sociale activering, tussen actief burgerschap en betaalde arbeid: een verkennend onderzoek naar de praktijk van sociale activering in de Belgische OCMW's, Leuven: HIVA-KULeuven, 210p.
- Van Waveren, B.** (15.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?
- VDAB** (10.03.2013), Inschakelingsuitkering, Brussel: VDAB [<https://www.vdab.be/wegwijs/inschakelingsuitkering.shtml>]
- VDAB** (01.09.2014), Evaluatierapport MMPP: Derde kwartaal 2014, Brussel: VDAB, 44p.
- VDAB** (14.01.2015), Begeleidingsproces dat voorafgaat aan een advies niet toeleidbaar, Brussel: VDAB, 8p.
- VDAB** (16.11.2016), Activeringsbegeleiding 2017 – Decreet Werk- en Zorgtrajecten 2018, 5p.
- Vlaams Parlement** (31.01.2014), Voorstel van decreet houdende de werk- en zorgtrajecten, Brussel: Vlaams Parlement, 43p.
- Vlaams Parlement** (23.04.2014), Decreet houdende de werk- en zorgtrajecten, Brussel: Vlaams Parlement, 17p.
- Vroman, P.** (15.09.2016), Interview betreffende personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met Patricia Vroman van het WSE, Leuven.
- Zahariev, B.** (07.11.2016), Query: what happens in your country to unemployed people for whom the distance to the labour market cannot be bridged?